قراءات وخواطر
في الدستور الدائم
١٩٧١



محمد عبد السلام الزيات

دار المستقبل العربي

مصر .. إلى أين ؟

مصر .. إلى أين ؟

قراءات وخواطر في الدستور الدائم ١٩٧١

محمد عبد السلام الزيات



دار المستقبل العربي

(صودرت الطبعة الأولى ولم تطرح
فى الأسواق)
الطبعـــة الثانيـــة ١٩٨٦

دار المستقبل العربى
٤١ شارع بيروت . مصر الجديدة
ت ٦٦٥٩٠٠ القاهـــرة

قصــــة كتـــــاب
فى زمن ردىء

يعود هذا الكتاب إلى الظهور بعد ان ظل حبيسا ما يقرب من خمس سنوات . وقد رأيت ايها القارى الكريم ان اضع هذا الكتاب امامك ــ كما جرت سطوره وقت ان انتهيت من كتابته فى شهر يونيو سنة ۱۹۸۰ ــ وستجده بحثا يغلب عليه الطابع العلمى السياسى حاولت ان اضع فيه فكرى وفهمى لأحكام الدستور ونصوصه وملاحظاتى على تطبيقاته ــ سياسة واقتصادا واجتماعا ــ كتبته ابراء للذمة والضمير ، وانا اقرب من يكتب فى مثل هذا الموضوع لأننى عايشت وضع الدستور وشاركت فى صياغته وتفهم احكامه وحكمته من موقع المسئولية فى ذلك الحين . وكتبته شهادة حق ، والشهادة ليست ملكا خاصا يترخص لى كتمانها كما انها ليست ملكا لحاكم حتى يؤذن لها ان تقال او يأمر بأن تصادر ، ولكنها ملك لمصر ولشعبها وللأجيال الحاضرة والمستقبلة .

ففى خلال الفترة التى مضت منذ اصدار الدستور الدائم فى ۱۱ سبتمبر سنة ۱۹۷۱ وحتى شرعت فى اعداد هذا الكتاب تتابعت امامى انتهاكات ممتده لكل مقومات هذا الدستور السياسية والقانونية والاقتصادية والاجتماعية ، وعدوان متعمد على الحقوق والحريات الأساسية التى كفلها هذا الدستور ، وافتئات مستمر على مؤسسات الدولة التى حدد الدستور اختصاصها ووزع المسئوليات بينها ، وتشخيص متزايد للسلطة ، بما يعنيه ذلك من انفراد الحاكم بالحكم واستئثاره بكل السلطات ، وشلل كامل فى اجهزة الدولة والحكم انتظارا لما يأمر أو يشير به الحاكم الفرد المطلق ، واصبح القرار ــ تشريعا او تنفيذا ــ رجوعا لصدى مايريد وسباقا بين من تكالبوا على ارضائه واسترضائه ،تزلفا وقربى لمن اصبح يملك الأرض وما عليها . والوضع الوطنى والقومى والسياسى والاقتصادى والاجتماعى يتدنى ولا نسمع غير قصائد المديح ولا نشهد غير مواكب النفاق تحشد ولا نقرأ غير عبارات التمجيد تنثر ، الوضع السياسى فى امجد عصوره والوضع الاقتصادى فى اروع صوره والأموال تتدفق والاستثمارات تتزاحم والصحراء تتحول الى خضرة والاكتفاء الذاتى فى كل الحاصلات الغذائية قادم خلال سنة تؤجل لما بعدها وهكذا ....

كان كل ذلك يجرى امامى تحت شعارات خاوية من كل مضمون : شعارات الحرية وتعميق

الديمقراطية ودولة المؤسسات وسيادة القانون فى الوقت الذى اصبح فيه الدستور الذى يكفل لكل هذه الشعارات فعلها وفاعليتها قطعة من الطين الصوان ، يشكلها سلطان مطلق وقتما شاء وحسبما شاءت اهواؤه ونزعاته دون ادنى اعتبار لارادة الشعب ومصالحه . وهو فى اطلاقه لكل هذه الشعارات التى اصبحت تعنى نقيضها يطلق على نفسه اسماء ومسميات تمجد ذاته وترفع عنه الخطأ وترتفع بأقواله وأفعاله الى مصاف التقديس . والحصار يشتد ويضيق على كل صوت معارض تارة بسقط الكلام وبذاءة اللسان وتارة بتراكم كمى فى التشريعات والاجراءات الاستثنائية التى اصبحت تطل علينا مع كل يوم بجديد ، تستهدف فى مجموعها مصادرة حرية الرأى والتعبير والتنظيم وتسمح لأجهزته بالتفتيش فى العقول والضمائر وتمنحه الحق فى تكفير البعض وفى إضفاء الايمان على البعض ومنح صكوك الغفران او الحرمان .

كان هذا هو الحال عندما حملنى تداعى الأمور ان اكتب سطور هذا الكتاب . وكتبت ما املاه على ضميرى وكشفت عما رأيته خطأ سعيا الى ان يجد ما اكتبه صداه فى تصويب الخطأ أو العدول عنه . واذا لم يكن له هذا النصيب فليكن شهادة للتاريخ تبقى بين ايدى الحاضر والمستقبل تنبه الى مواطن الخطأ وتكشف عن مواقع الزلل لتقرب اليوم الذى يلزم فيه الشعب حاكمه بأن يضع الدستور نصا وروحا فى مكانه ومكانته ويسلم بما للشعب من سلطان يعلو على كل سلطان . فليست كلمات الدستور هى التى تكفل له الاحترام ــ مهما أحكمت صياغتها وحبكت عباراتها ــ ولكن الوعى الجماهير بحقوقها وارادتها فى الحفاظ والدفاع عن هذه الحقوق هو الضمان الأول والأخير لكفالة هذا الاحترام من الحاكم والمحكوم .

وكانت قناعتى ان الدفاع عن القواعد الدستورية هو انتصار للدستور وتأكيد وتجسيد للشرعية وان كل مقاومة للانحراف عن الدستورية والشرعية لسيت مقاومة للحق ولكن مقاومة للبغى وليست مقاومة للحكم ولكنها مقاومة للجور والاعتداء والانحراف فيه . وان الكشف عما يجرى من حولى ليس هو الجريمة ولكن السكوت عنه هو الجريمة .... ومن هذه القناعة كان تصميمى على ان يطبع الكتاب فى مصر وان أواجه الرئيس السادات بما فيه وجها لوجه رغم ما نصحنى به الكثيرون من مغبة ذلك .

ولم تكن هذه شجاعة منى فلست كغيرى بطلا لحرب او سلام ولكنى شرعت كلمة الحق وهى السلاح الذى املك ، ولست فريدا فيما فعلت فقد سبقنى فى التاريخ كثيرون وسيأتى من بعدى فى التاريخ كثيرون ، لن يترددوا فى قول كلمة حق امام سلطان جائر . ولست كذلك ايضا فيما فعلت وما تحملته لما سطرته فى هذا الكتاب من صنوف المعاناه والقهر والظلم والسجن والمطاردة وافتعال التهم والتشهير والتشكيك فى شرفى وكرامتى ووطنيتى فهذا كله قليل بالنسبة لما تحمله اخوة كثيرون فى هذا الوطن ، وما سيتحمله الكثيرون من أجل ان تصبح مصر وطنا عزيزا لمواطنين احرارا فى عقائدهم أحرارا فى افكارهم أحرارا فى تنظيماتهم احرارا فى تقرير مصيرهم ، الحكم لهم وبهم والوطن لهم وبهم .

واذا كان الكتاب لم يكتمل فصولا لأن ما جاء بعد كتابته كثير وكثير فقد استمر تصاعد العدوان على الدستور حتى بلغ القمة فى الهجمة الشرسة على احكامه ومقوماته فى سبتمبر سنة١٩٨١ ، وفيما صدر من قوانين واجراءات فى ذلك الحين توالت احكام القضاء المصرى بعد حادث المنصة فى ٦ اكتوبر سنة ١٩٨١ بإبطالها وشجبها ووصمها بعدم الشرعية والغاء ما ترتب عليها من آثار . كما ان الكثير من القوانين والأحكام الاستثنائية التى تتابع صدورها فى هذا العهد والتى تعرضنا فى كتابنا هذا لعدم دستوريتها انتقل الطعن بعدم شرعيتها الى المحكمة الدستورية العليا [1] .

والقصة طويلة بأحداثها وتبدأ ، كما علمت بعد ذلك ، بهرولة وزير داخلية السادات (النبوى اسماعيل) فى رفقة وزير عدله (انور ابو سحلى) الى الرئيس السادات لينقلا اليه خبر هذا الكتاب ويثور الحاكم ثورة عارمة تهتز لها كل الاركان وتسارع أجهزته الى الاستجابه لهذه الثورة والتحفظ على الكتاب فى ٢٠ / ٨ / ١٩٨٠ لينتهى امره الى العرض على السيد بليغ صفوت جندى رئيس محكمة جنوب القاهرة فى ذلك الحين فيدبج قراره الذى اصدره فى ٣١ / ٨ /١٩٨٠ فى خمس عشرة صفحة تجاوز فيها كل الأصول الشكلية والموضوعية بصورة لم يحدث لها مثيل فى التاريخ القضائى ، استهدف بها النيل من الكاتب اكثر ما استهدف بها المكتوب ، اذ به يتهمه بالكذب والغش والسخف والسخرية والحقد الجامح الأسود وبث الشر والفساد واثارة التحريض والازدراء ويهوى به الى الحضيض من التحريض وبث السموم فى النفوس والخسة فى التعبير وينتهى القرار بسيل من الجرائم التى ارتكبها الكاتب وتحديد أوصافها وترقيم موادها ثم اقرار امر الضبط .

وتستمر حملة التنكيل فيهاجم بيتى فى فجر يوم ٤ أكتوبر سنة ١٩٨٠ بدعوى التفتيش على اصول الكتاب ، والكتاب كان فى يد رئيس محكمة جنوب القاهرة وفى ايدى المحامين الذين تطوعوا بالدفاع عنى وتحتجزنى مباحث امن الدولة مع احمال من اوراق ومتعلقاتى الخاصة التى نقلت من منزلى . وتحت ضغط اجهزة الاعلام العالمية التى أخذت تذيع خبر القبض على طوال اليوم اضطرت المباحث الى عرضى على رئيس نيابة امن الدولة حيث تم الافراج عنى . وجرى بعد ذلك سحب جواز سفرى الدبلوماسى ، ثم زرع أجهزة التصنت والاستماع فى منزلى ومتابعتى بالصوت والصورة والتدبير لجولة جديدة من التنكيل حيث زج بى فى سجن السادات فى حملة سبتمبر الأسود سنة ١٩٨١ لتفتعل لى تهمة باطلة ، العمالة لدولة اجنبية ، تم اسقاطها بقرار من النائب العام فى ديسمبر ١٩٨١ ، بعد ان مضى مدبرها ومفتعلها فى حادث المنصة فى ٦ اكتوبر ١٩٨١ ، وبقيت دعواى امام القضاء بعدم الاعتداد بقرار رئيس محكمة جنوب القاهرة وتسليمى الكتاب لنشره وتوزيعه واتصل تأجيلها مرات ومرات ليتجاوز نظرها أربع سنوات بناء على طلب الحكومة لتقديم مستنداتها ...

ولكل حدث من هذه الأحداث حديث آثرت ان اعفى القارىء من تفصيلاته .

---

(١) ستكون كل هذه الموضوعات محل الدراسة فى الجزء الثانى من الكتاب .

ويعتصر الكتاب مرة ومرات وتستنطق حروفه وكلماته وعباراته من المدعى العام الاشتراكى ومن نيابة أمن الدولة لتنتهى القضية الى قرار النائب العام فى ٢٢ /٣ / ١٩٨٥ « بقيد الأوراق فى دفتر الشكاوى الادارية وحفظها على هذا الاساس والافراج عن كتاب مصر الى اين تأليف محمد عبد السلام الزيات » .

واذكر قوله تعالى فى كتابه العزيز « ان ربك هو أعلم بمن ضل عن سبيله وهو اعلم بالمهتدين » والآية الكريمة التى تقول « فأما الزبد فيذهب جفاء واما ما ينفع الناس فيمكث فى الأرض » صدق الله العظيم .

هذه قصة كتاب أعتذر اليك ايها القارىء الكريم انه لم يصل اليك فى سنة ١٩٨٠ وتراخى وصوله كل هذه السنوات ولم يكن الذنب ذنبى ولكنه ذنب الزمن الردىء الذى جثم على صدر البلاد عشر سنوات وترك آثارا يحتاج الخلاص منها الى عشرات وعشرات السنين . وقد رأيت ان ارفق مع الكتاب مرافعة النيابة فى طلب ضبط الكتاب وقرار رئيس محكمة جنوب القاهرة باقرار الضبط ومذكرة الأخوة والزملاء المحامين الذين تقدموا الى القضاء بطلب عدم الاعتداد بقرار الضبط والإفراج عن الكتاب .

وسأذكر دائما اخا وصديقا عزيزا هو الاستاذ مراد الشعبينى المحامى الذى وقف معى فى كل اوقات المحن والمعاناة فى صبر وصمود وقدرة واخلاص .

اما الأخوة والزملاء المحامون الذين شكلوا كوكبة الحرية فى الدفاع عنى فهم كثيرون أذكر منهم الدكتور عبد الحليم مندور والأستاذ احمد نبيل الهلالى والمستشار صلاح عبد المجيد والدكتور يحيى الجمل والاستاذ عبدالله الزغبى واخوة آخرين لا تسعفنى الذاكرة لتعدادهم لهم منى كل تقدير واعزاز ودعوة الى العلى القدير ان يزيد عطاءهم لقضايا الحرية والفكر والضمير .

ويبقى الإهداء فى كل ما كتبت لمصر أولا ولمصر ثانيا ولمصر أخيرا .

تقـديـم

كان اعتزازى ــ وما زال ــ عظيما بالدستور الدائم ــ دستور الحادى عشر من شهر سبتمبر سنة ١٩٧١ . قد يكون ذلك لأننى حملت مسئولية اعداده فى صورته النهائية لعرضه على اللجنة المركزية للاتحاد الاشتراكى العربى قبل عرضه على الاستفتاء العام ، وقد كنت فى ذلك الحين السكرتير الأول للجنه المركزية . ولكن اعتزازى الأكبر أنه يحمل خلاصة تجربة غنية بكل ما فيها من ايجابيات وسلبيات ، هى تجربة ثمانيه عشر عاما من الثورة . وانه يحمل خلاصة ما قررت هذه الثورة من مبادىء وقيم كانت فى بعض الأحيان مجرد شعارات فأحالها هذا الدستور الى نصوص مكتوبة تدور حولها وفى اطارها كل السلطات والقرارات . ومن هنا اعتزازى أيضا بأن الأساس الاقتصادى ــ الاجتماعى لهذا الدستور كان يفسح الطريق واسعا امام اقامة نظام اجتماعى سليم يسمح برفع مستوى الطبقات الدنيا ويخفف من الأعباء على الأغلبية العاملة ويحد من التراكم الزائد عن الحد لدى الأقليه المترفة ، طبقة معينة من المجتمع .

ولعل الاقبال الذى صادفه الاستفتاء الشعبى على هذاالدستور ، والذى لايماثله اى استفتاء تلاه ، كان تعبيرا عن الآمال الكبيرة التى حملتها احكام هذا الدستور ونصوصه لجماهير الشعب من الناس الشرفاء البسطاء الطيبين الذين طال انتظارهم لاشراقة الغد .

ولقد كانت آمال هؤلاء الناس ان يسير تطبيقه بالروح التى صاغت نصوصه وأحكامه ويبدو الآن وبعد مرور أكثر من تسع سنوات على صدوره وخمس سنوات على ما يسمى بسياسة الانفتاح الاقتصادى بصدور قانون سنة ١٩٧٤ ، وبعد سلسلة من القوانين التى صدرت بالطرق التشريعية العادية ، او بناء على العديد من الاستفتاءات الشعبية التى اجريت ورتبت نتائجها ، وبعد هذه السلسلة من الاجراءات السياسية والتنظيمية التى اتخذت ، أن الأمر اصبح يقتضى ان نعود الى قراءة الدستور قراءة فاحصة لنستبين المدى الذى التزمنا به فى التطبيق لنصوص هذا الدستور وأحكامه ، فالدستور هو الملاذ الذى نرجع اليه عندما يدق علينا الفهم ويغيب عنا الطريق .

ولا يغيب علينا فى هذه القراءة ان الدستور الدائم ــ دستور الحادى عشر من شهر سبتمبر ١٩٧١ ــ قد وضع فى مناخ يسوده الفكر الاشتراكى وفى مرحلة كان المد فيها يدفعنا الى المزيد من

الاشتراكية ، لذلك جاء الدستور مرتكزا على هذا الفكر ، فاتحا الطريق الى مجتمع الحرية والاشتراكية ، واضعا للحرية ضماناتها وللاشتراكية ركائزها .

كما لا يغيب على احد ان مصادر هذا الدستور كانت تعتمد اساسا على الوثائق الأساسية لثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ وفى مقدمتها ميثاق العمل الوطنى وبيان ٣٠ مارس وبرنامج العمل الوطنى . لذلك جاءت النصوص والأحكام متمشية مع كل القيم التى أرستها هذه الوثائق مقننة لهذه القيم فى احكام ونصوص واجبة الاحترام والالتزام .

وهناك حقيقة يتعين ان نشير اليها فى هذا الصدد وهى ان الدساتير تعتبر كلا متكاملا لا يتيسر فهم نص من نصوصها مستقلا عن النصوص الاخرى أو مجردا عن ارتباطه بها وعن تأثره وتأثيره فيها . فالدستور كالجسم الحى لا نستطيع ان نفصل جزءا منه عن بقية الأجزاء ، أو نوقف حركة جزء منه عن حركة الجسم كله أو نقطع أوصاله دون ان نصيب الجسم كله بالشلل أو الضعف .

والدساتير لها هويتها التى تنتسب اليها ، وما الأنظمة السياسية والاقتصادية ــ الاجتماعية التى تفصلها هذه الدساتير ، والمبادىء الأخلاقية التى ترسيها ، الا تعبيرا عن هوية المجتمع الذى يحكمه هذا الدستور . ولا يختلف الأمر فى ذلك بين المجتمعات ذات الأساس الاقتصادى الرأسمالى والمجتمعات ذات الأساس الاقتصادى الاشتراكى ، ولا بين المجتمعات ذات النظم الديمقراطية وتلك ذات الطبيعة الدكتاتورية . وبقدر احترام احكام الدستور والتزام نصوصه تتأكد وتتعمق هذه الهوية . وليس هناك ما هو أخطر من ان يرى المواطنون ويلمسوا المفارقة بين حقيقة الدستور وواقع التطبيق ، وأن يروا ان القيم والعلاقات التى أرساها الدستور تتآكل لتطغى عليها قيم وعلاقات لاتمت الى هوية الدستور أو تتطابق مع فلسفته واحكامه . مثل هذا التفارق أو محاولة المزج أو التزاوج بين هويتين مختلفتين فى الأساس السياسى أو الاقتصادى ، وفى الاسس الفلسفية وفى النظم الاخلاقية والفكرية ، نتيجته الحتمية أن يفقد المجتمع هويته . وهذه النتيجة ترتب نتيجة اخرى اذ يصبح المواطن وقد سادته حالة من القلق والحيرة والاضطراب الفكرى ، يصبح تائها امام أوضاع واجراءات لا يجد لها تبريرا أو تفسيرا أو منطقا من المبادىء أو القيم التى أرساها دستورا لمجتمعه ، كل ذلك ولا شك يقود الى حالة من فقدان الثقة وضعف الانتماء ، الى حالة من الضياع .

ونحن فى هذه القراءات لن نلتزم بتتابع النصوص والتعليق عليها ، أو بالتقسيمات الكلاسيكية للسلطات ، فان اهم ما يعنينا فى مقام هذه الدراسة الركائز الأساسية للدستور والتى انطلقت منها كل الاحكام والنصوص ، كما ان اهم ما يعنينا أيضا ان تكون الدراسة سهلة مبسطة ، فهى ليست دراسة دستورية فقهية بقدر ما هى دراسة سياسية يقصد أن يحيط بها القارىء العادى . فقد كان وما زال من رأيى ــ وقد عملت فى الحقل الدستورى نحو خمسة وثلاثين عاما ــ ان الثقافة الدستورية يتعين الا

تقتصر دائرتها على مجموعة محدودة من الاساتذه والدارسين والمثقفين ، ولكن يتعين أن تكون فى متناول الجميع — فى تبسيط وتيسير — لان الدستور ملك الجميع ، كما انه مسئولية الجميع ، والالتزام بأحكامه وقيمه واخلاقياته واجب الجميع ، حكاما ومحكومين ، والدفاع عنه أيضا واجب الجميع ، حكاما ومحكومين .

وسنتناول فى دراسة الركائز الأساسية للدستور الدائم — دستور الحادى عشر من شهر سبتمبر سنة ١٩٧١ — أهمها ، وهى النظام السياسى ويعقب ذلك النظام الاقتصادى ثم النظام القانونى . ومن خلال تفهم جوهر ومعانى مقاصد الأحكام الدستورية التى تمثل مقومات الركائز الأساسية ستكون نظرتنا على الأوضاع الجديدة التى تسيطر فى تشكيل وصياغة السياسة والاقتصاد والتشريع فى مصر . والدراسة تستهدف القاء الضوء على مدى التوافق والاختلاف بين هذه الاوضاع الجديدة والأحكام الدستورية . ومن هنا فان مثل هذه الدراسة تكتسب أهمية خاصة فى مرحلة خاصة شهدت انماطا جديدة فى اسلوب الحكم باتباع نظام الاستفتاء الشعبى بصفة مضطردة ومتواترة بغرض فرض تشريعات جديدة تمس الحقوق والحريات العامة . والاستفتاء فى النظم الديمقراطية ، التى تقوم على الشرعية الدستورية وعلى استقرار وانتظام المؤسسات الدستورية ، هو اجراء استثنائى بحت ،لكنه تحول ليصبح فى مصر فى ظل الدستور الدائم وفى ظل دولة المؤسسات اسلوب حكم ونمط حياة . (وهذا ما حملنا على ان نجعل الاستفتاء موضوع الفصل الثالث وهو النظام القانونى) . كما شهدت هذه لتحولات قيام نظام تعدد الاحزاب على غير القواعد الثابتة والممارسات المستقرة التى تعارفت عليها الديمقراطيات الغربية التى اريد لنا ان نبلغ مستواها « المتحضر » . وشملت التحولات فى مجال الاحزاب تنحية رئيس الوزراء عن رئاسة حزب الاغلبية بصورة مفاجئة ودون اسباب معلنة ، يمكن للباحث ان يرجع اليها ، ليتولى رئاسة حزب الاغلبية تحت اسم جديد — رئيس الجمهورية ، وهو الحكم بين السلطات بمقتضى احكام الدستور الدائم . واقحمت هذه التحولات على التشريع المصرى مصطلحات وعبارات جديدة « كالنظام الاشتراكى الديمقراطى » « والديمقراطية الاشتراكية » « والسلام الاجتماعى » « والقيم » « والعيب » « والتقاليد الأصيلة للعائلة المصرية » وكلها عبارات ليس لها معايير دقيقة محددة تشكل قواعد عامة ومحكمة يتيسر على الحكام والمحكومين احترامها والالتزام بها . ورتبت التشريعات على مخالفة هذه المصطلحات والعبارات عقوبات جنائية وجزاءات وتدابير سياسية . ومن بين هذه التحولات ايضا ظهور وظائف جديدة كالمدعى العام (الاشتراكى) وارتباط ذلك باختصاصات وسلطات جديدة لم يعرفها القانون الوضعى المصرى ولا الفقه القانونى المصرى ولا القضاء المصرى فى تقاليده الثابتة ، « كالتحقيق السياسى » « والقضاء السياسى » « والتحفظ السياسى » « والحرمان السياسى » « والتدابير السياسية» وكلها امور لم تدر فى خلد هؤلاء الذين شاركوا فى وضع الدستور الدائم أو صياغته . وما زالت عجلة هذه التحولات الخطيرة تدور لتشمل الدستور فى اصوله السياسية والاقتصادية ولتقحم على المؤسسات الدستورية تعديلات فى شكلها وفى جوهر اختصاصها المستقر والمتعارف عليه فى الدستور الدائم وفى كل الدساتير العالمية .. والتبشير بأن تعديلات جديدة على قانون العقوبات فى الطريق لاستحداث « تدابير

الدفاع الاجتماعى » ضد معارضى النظام تشمل الايداع فى « مأوى علاجى » « أو منشأة صحية » « او فى احدى مؤسسات العمل » « أو المراقبة » « او الالتزام بالاقامة فى الموطن الأصلى » . كل ذلك يجرى فى ظل شعار « تعميق الديمقراطية » « وسيادة القانون » بعد ان اصبح للديمقراطية « انياب » ، وبعد ان صنفت المعارضة الى معارضة « شريفة » واخرى « غير شريفة » « ومعارضة فى اطار النظام » « ومعارضة خارجة عن النظام » وبعد ان اصبح مجلس الشعب قاصرا ولا بد ان يقوم الى جانبه « مجلس العائلة » . كل هذه ، وغيرها كثير ، امور جديدة غير مألوفة على شخص مثلى عايش الحياة الدستورية فى مصر وشارك فى خطواتها خطوة خطوة قرابة خمسة وثلاثين عاما حتى اريد له ان يقصى عن مكانه هذا ليس مستقبليا بل وتاريخيا ايضا .

ومن هنا فأنا مدين للقارىء بالعذر فكثرة هذه التحولات وسرعتها وتداخلها وتشابكها تجعل كل تقسمة للبحث قاصرة على ان توزع علي ابواب او فصول . ولكننى اردت — ومعى من سيشرفنى بقراءة ما كتبت — عودة الى قراءة الدستور الدائم قراءة متفحصة لنعرف ماذا يراد بنا وماذا يراد لنا والى اين نسير . فالدستور كما سبق ان ذكرت — هو الملاذ الذى نرجع اليه عندما يدق علينا الفهم ويغيب عنا الطريق .

الفصل الأول

النظام السياسى

نظام الدولة

جاءت المادة الأولى من الدستور لتحدد نظام الدولة وشكلها فنصت على ان « جمهورية مصر العربية دولة نظامها ديمقراطى واشتراكى يقوم على تحالف قوى الشعب العاملة » .

والنص بهذا المضمون يضع أساسين للدولة ، الاساس السياسى وهو الديمقراطية ، والاساس الاقتصادى الاجتماعى وهو الاشتراكية . واذكر عند صياغة هذا النص انه كان هناك رأى يقول انه يكفى النص على ان جمهورية مصر العربية دولة نظامها اشتراكى يقوم على تحالف قوى الشعب العاملة لأن كلمة اشتراكية تعنى بالضرورة ديمقراطية النظام . فالاشتراكية بطبيعتها ديمقراطية ، لأنها تستهدف فى المقام الأول مصالح جموع الشعب ، بل هى اسمى مراحل الفلسفة الديمقراطية بجانبها النظرى والتطبيقى .

وكان الرأى الآخر يقول بأن المجتمع المصرى مازال فى مرحلة التحول الاشتراكى وأن تأكيد الطابع الديمقراطى يدفع لاستكمال هذه المرحلة ، ومع موافقة هذا الرأى على وجهة النظر الأولى الا انه لايرى ضررا من تأكيد ما هو مؤكد من ان تحقيق الاشتراكية سيتم بالانظمة الديمقراطية وبالاساليب البرلمانية . ومن هذا الرأى الأخير جاء نص المادة الأولى من ان جمهورية مصر العربية دولة نظامها ديمقراطى واشتراكى .

واذكر ايضا ان الاجماع كان منعقدا على ضرورة توصيف الاشتراكية والديمقراطية توصيفا كاملا ومحددا فى نصوص واحكام بحيث لا يترك مجالا لخلافات نظرية أو اجتهادات مذهبية حول ما تعنيه الديمقراطية أو الاشتراكية .

كما استبعد تماما فى ذلك الحين كل ما أثير حول النص على الاشتراكية العربية او الاشتراكية

الديمقراطية [1] أو الاشتراكية العلمية على اساس ان الدساتير ــ كل الدساتير ــ تفرض قواعد حاكمة لنظام الدولة سياسيا واقتصاديا واجتماعيا . كما ان الدولة لاتعتنق مذهبا ولكنها تطبق نظاما . أما المذاهب واعتناقها فمجال ذلك الأحزاب والتنظيمات السياسية .

وقد كان قاطعا فى هذا الرأى الدساتير العديدة التى رجعنا اليها وقت صياغة الدستور ، فلم نجد واحدا منها يشير الى ان للدولة مذهبا معينا . فالدساتير الغربية تشير الى ان نظام الدولة ديمقراطى أو جمهورى . وحتى تلك البلاد الغربية التى تقوم فيها احزاب اشتراكية ديمقراطية قوية تولت الحكم عقودا من الزمن ، كألمانيا الغربية والنمسا مثلا ، فاننا لا نجد فى دساتيرها ما يشير الى ان الدولة نظامها ديمقراطى اشتراكى . ولم تفكر هذه الاحزاب ، ولها الأغلبية فى المجالس التشريعية وفى اصوات الناخبين ، ان تعدل الدستور لتجعل من مذهب الدولة هو الديمقراطية الاشتراكية . ودساتير الدول الاشتراكية من جانب آخر ليس فيها دستور واحد يشير الى ان الدولة نظامها « الاشتراكية العلمية » او « الماركسية اللينينية » . وكذلك الشأن فى دساتير الدول حديثة الاستقلال فى اسيا وافريقيا ، وفى دول امريكا اللاتينية .

وهذا ينقل بنا الى الكلام عن التعديل المقترح ادخاله على بعض مواد الدستور ، ومنها المادة الأولى ، والذى ينظر الآن فى مجلس الشعب تمهيدا لعرضه على الاستفتاء الشعبى .

وقد جاء فى تقرير اللجنة الخاصة المشكلة للنظر فى مبدأ تعديل الدستور ان التعديل المقترح ادخاله على هذه المادة هو النص على ان نظام الدولة هو النظام الاشتراكى الديمقراطى بدلا من النص الحالى الذى يقضى بان جمهورية مصر العربية دولة نظامها ديمقراطى واشتراكى . وأول ما نلاحظه على هذا التقرير انه اورد النص المعمول به وفيه خطأ اذ يقول فى الصفحة ٤ بند ٥ ان المادة (١) من الدستور تقضى بأن الدولة نظامها « ديمقراطى اشتراكى » [2] ولا ادرى اذا كان الخطأ بحذف حرف « و » مقصودا أو انه خطأ مطبعى ، لأن ايراد النص على النحو الذى اورده التقرير وحذف « و » يخل خللا بالغا بالنص الأصلى ، من حيث المبنى والمعنى . فكأن الاشتراكية هى توصيف للديمقراطية اى ان

---

(١) يقول مقدمو اقتراح تعديل الدستور من اعضاء مجلس الشعب ان الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية الصادر فى ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ اعتنق مذهب الاشتراكية الديمقراطية (راجع طلب التعديل فى صفحة ٢٢ من تقرير اللجنة الخاصة المشكلة للنظر فى مبدأ التعديل تحت عنوان : (اولا ــ تعديل المواد الاولى والرابعة والخامسة من الدستور) .

وهذا قول يجافى الحقيقة وليس له من اساس لا فى وثيقة اعلان الدستور ولا فى نصوص الدستور ولا فى الوثائق الاساسية لثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ التى كانت مصدرا رئيسيا من مصادر الدستور .

(٢) ورد نفس الخطأ او التحريف فى اقتراح التعديل الذى تقدم به اعضاء مجلس الشعب (نص طلب التعديل فى المرجع السابق) .

الديمقراطية التى يأخذ بها الدستور هى ديمقراطية من نوع خاص فى حين ان النص الأصلى يعنى كما قدمنا أساسين أو ركيزتين لنظام الدولة ، هما الديمقراطية والاشتراكية ، ولكل ركيزة أوصافها التى حددها الدستور فى نصوصه واحكامه كما قدمنا .

ويمضى التقرير فى تبريراته لتعديل المادة الأولى من دستور جمهورية مصر العربية مستندا الى النص الخاطىء الذى ابتدعه والذى اسبغ فيه صفة الاشتراكية على الديمقراطية فيقول « ان تجربتنا الديمقراطية واضحة محددة لا تبررها فلسفات أو تغطيها أوصاف غامضة وخادعة » .(بند ١٢ من التقرير) .

ومضى التقرير فى الطعن على هذه المادة وكأنها ليست المادة التى تتصدر الدستور الذى صدر فى الحادى عشر من سبتمبر سنة ١٩٧١ أى بعد ما يقرب من أربعة اشهر من ١٥ مايو سنة ١٩٧١ (بند ١٢ من التقرير ص ٥) .

وايا يكن الأمر قصدا أو خطأ فان التعديل المقترح على المادة (١) يستهدف النص فى هذه المادة على ان نظام الدولة هو النظام الاشتراكى الديمقراطى . ويستطرد التقرير فى شرح أهداف هذا النص المقترح فيقول « ان التعديل يستهدف النص على ان نظام الدولة هو النظام الاشتراكى الديمقراطى ، بما يؤكد ان المقصود هو انتهاج الاشتراكية الديمقراطية كمذهب اجتماعى وسياسى واقتصادى ... » بند ٥ ص ٤ من التقرير) .

وهذا أمر جديد على الفقه الدستورى أن يكون للدولة مذهب وان يكون هذا المذهب قاعدة حاكمة لنظام الدولة سياسيا واقتصاديا واجتماعيا .

ان المذاهب يصوغها الفكر الانسانى ويعتنقها الانسان الكائن الحى ، وهى عرضة للخطأ والصواب ، وللتأييد والمعارضة ، وللخلافات من داخلها ، وللتصادم مع غيرها من المذاهب ، وقد عرف التاريخ المذاهب السياسية ، وشهد احزابا تعتنق هذه المذاهب وتناضل من أجلها وتتصارع مع احزاب اخرى ، بل شهد صراعا فى داخل المذاهب ذاتها ، وشهد نظريات تتبدل وتتعدل بالتغيير والاضافة ، ونظريات تهجر لتحل محلها أخرى وهكذا ... فالفلسفة الانسانية ممتدة امتداد الحياة ذاتها ، وتتغير بتغير الظروف التاريخية والموضوعية التى صيغت فى ظلها . كما ان النظريات والمذاهب التى قامت على أوضاع اجتماعية أو اقتصادية معينة تتجرد من عناصرها الأصلية ومن مدى تطبيقها الأصلى اذا ما تبدلت هذه الأوضاع .

فالقول بان جمهورية مصر العربية تعتنق المذهب الاشتراكى الديمقراطى لا يمكن ان يؤدى الا الى الخلاف فى الرأى والصراع فى الفكر حول ماهية هذا المذهب ، وبالتالى حول ماهية النظام نفسه . وهذا اخطر ما يواجه الدساتير التى يفترض فيها أساسا الوضوح والتحديد فى احكامها ونصوصها .

وإذا رجعنا الى مذهب الاشتراكية الديمقراطية ، الذى كانت تعتنقه الأحزاب الاشتراكية الديمقراطية الأوربية المنضمة الى حركة الدولية الاشتراكية (الدولية الثانية) نجد ان هذا المذهب كان يستمد اصوله من الفلسفة الماركسية ونظرية كارل ماركس عن صراع الطبقات . ومازال بعض زعماء هذه الاحزاب يعلنون بأنهم ماركسيون (على سبيل المثال مستشار النمسا برونوكرايسكى) . ولكن هذه الأحزاب أخذت تغير برامجها وسياساتها لكسب أكبر عدد من الأصوات فى الانتخابات العامة ، ومازالت تجرى هذه التغييرات ، بحيث أنه اصبح من الصعب — ان لم يكن من المستحيل — ان نتبين لها مذهبا ، او تستظهر لها مبادىء ثابته ، أو نحدد لها خطا سياسيا أو اقتصاديا او اجتماعيا فاصلا بينها وبين الأحزاب المحافظة . ونستطيع القول بأن الأحزاب الاشتراكية الديمقراطية المعروفة حاليا — والتى يحكم بعضها مجتمعات يتزايد التركز الرأسمالى فيها — لها سياسات وبرامج متغيرة ولكن ليس لها مذهب أو نظام يمكن للباحث السياسى ان يحدد فلسفته او مبادئه او حتى مقوماته .

ونعود الى التأكيد على ان هذه الأحزاب المنضمة الى حركة الاشتراكية الدولية وعددها ستون حزبا من بينهما أحزاب اشتراكية ديمقراطية قوية حكمت عقودا من الزمن لم تفكر فى ان تعدل دستور بلادها لتجعل من نظريتها — نظرية الاشتراكية الديمقراطية — نظرية للدولة .

ونكتفى بالاشارة فى هذا الشأن الى الحزب الاشتراكى الديمقراطى الالمانى الذى يتزعمة المستشار الألمانى ويلى برانت ، والحزب الاشتراكى الديمقراطى النمساوى الذى يتزعمة برونوكرايسكى ، وان نشير أيضا الى دستور دولة السنغال ، وهى الدولة الأفريقية الوحيدة العضوية فى حركة الاشتراكية الدولية . فهذا الدستور الصادر فى ٢٣ سبتمبر سنة ١٩٦١ والمعدل فى سنة ١٩٦٣ ينص فى المادة الأولى منه ان جمهورية السنغال علمانية ديمقراطية واشتراكية . والحزب الاشتراكى السنغالى الذى يتزعمه الرئيس سنجور رئيس الدولة لم يقدم على تغيير هذا النص ، ويجعل نظام جمهورية السنغال هو النظام الاشتراكى الديمقراطى ، رغم انه يحكم البلاد — هو وحزبه — ما ينيف على عشرين عاما .

ولا ندرى اذا كان هناك توافق فى التوقيت بين النظر فى مثل هذا التعديل المقترح والطلب الذى تقدم به الحزب الوطنى الديمقراطى للانضمام الى حركة الاشتراكية الدولية — (انظر صحيفة الأهرام فى ٨ / ١١ / ١٩٧٩ الصفحة الأولى تحت عنوان مصر أول دولة عربية تقبل عضوا بالدولية الاشتراكية) .

على ان الأمر الذى يتجاوز كل ذلك ان اللجنة ، وهى فى سياق دفاعها عن النص المقترح للمادة الأولى ، تمضى الى تبرير جديد ، مشيرة الى ان الاشتراكية المقترح ان تكون نظاما للدولة هى التى يعتنقها ويقود بناءها حزب الأغلبية ، الحزب الوطنى الديمقراطى .

ومثل هذا القول يعنى أن حزب الأغلبية ، الحزب الوطنى الديمقراطى يستهدف من التعديل المقترح ان يجعل المذهب الذى يعتنقه مذهبا للدولة ، واذا تم ذلك فان النتيجة المنطقية انه لن يكون

هناك الا الرأى الذى يعتقده هذا الحزب ، ولن تكون هناك أيضا فكرة شرعية الا تلك التى تندمج مع مذهبه .

واذا كان هذا المذهب ، مذهب الأغلبية ، سينتهى وفقا للتعديل الدستورى المقترح ، الى أن يشمل الدولة ، اذ يصبح مذهبه هو مذهب الدولة فانه يجرى التساؤل عما اذا كانت هذه صورة ما كان يسمية الكتاب الألمان بالـ staats partie أو بالحزب الدولة — وهو نظام الدولة الحزبية L'Etat Partisan أو الدولة المتحزبة .

وليس هذا هو التساؤل الوحيد الذى يثيره مثل هذا التعديل ، فانه يثير اكثر من تساؤل ... وعلى سبيل المثال اذا كان حزب الأغلبية ، الحزب الوطنى الديمقراطى ، الذى يعتنق ويقود الاشتراكية الديمقراطية ، التى ستصبح بالتالى مذهب الدولة ، فانه هو بالتالى الذى سيحدد فلسفة هذا المذهب ومبادئه وتطبيقاته ، ويصبح كل ذلك أساسا للسلطة ذاتها ، وتوجيها لها ، لأن مذهب الحزب هو مذهب الدولة . فكيف اذن يتحقق بعد ذلك قيام نظام تعدد الأحزاب الذى تطالب به التعديلات الدستورية المقترحة بالنص عليه فى الدستور (١) .

ان النتيجة المنطقية لمذهبية الدولة والحزب الا تكون هناك فكرة شرعية الا تلك التى تندمج مع المذهب . فكيف اذن يتصور صياغة جديدة لمذهب الاشتراكية الديمقراطية يصوغها حزب آخر غير حزب الأغلبية الذى يعتنق هذا المذهب ويقود بناء الاشتراكية الديمقراطية ؟ ! ان هذا المذهب الذى سيصوغه حزب جديد سيصطدم بالشرعية الدستورية ، لأن مذهب الحزب هو أساس الشرعية الدستورية بعد ان اصبح بالنص الدستورى جزءا من نظام الدولة .

قد يكون ما جاء به القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بتنظيم الأحزاب السياسية من التزام الأحزاب بمجموعة من المبادىء الرئيسية ، وفى مقدمتها مبادىء النظام الاشتراكى الديمقراطى امرا مقبولا ، وهذا محل نظرايضا ، سنعرض له فيمابعد ،لأن مبادىء الاشتراكية الديمقراطية التى عرفها العالم تمتد على مساحة واسعة ، بداية بتحويل الملكية الخاصة الى اشتراكية وسائل الانتاج ، واعتبار التأميم هدفا لتحقيق ذلك اتصالا بنبذ هذا الأصل من اصول الاشتراكية الديمقراطة والتخلى عن لغة التأميم ، التى اصبحت على حد قول بعض قيادات الاشتراكية الديمقراطية ، لا تناسب مجتمع غرب أوروبا الذى يتمتع بدرجة عالية من الرخاء ، والذى وصل فيه العمال الى مستوى معيشة مرتفع ، وانتهاء لأن تصبح المظلة الواقيه

(١) تقترح التعديلات ان تكون المادة ٥ من الدستور — بعد الغاء الاتحاد الاشتراكى العربى — على النحو التالى :
« يقوم النظام السياسى فى جمهورية مصر العربية على اساس تعدد الاحزاب وذلك فى اطار المقومات والمبادىء الاساسية للمجتمع المصرى المنصوص عليها فى الدستور ، وينظم القانون الاحزاب السياسية » .

للرأسمالية ، فقد أضحت هذه الأحزاب تتبنى اليوم العلاقات الاقتصادية الرأسمالية ، مع هوامش اصلاحية واجتماعية ، سعيا لكسب أصوات الناخبين ، دون ان تغير شيئا من اضطراد تركيز رأس المال فى أيدى القلة وسيطرة القوى الرأسمالية على توجيه الحكم .

واذا كانت هذه هى المساحة الواسعة التى تحركت على أرضها الأحزاب الاشتراكية الديمقراطية الأوروبية التى نسعى الي الارتباط بها والى الانتساب الى حركتها (حركة الاشتراكية الدولية) فالى اى ارضية من هذه المساحة الواسعة سيكون انتساب مذهب الأشتراكية الديمقراطية الذى سيكون نظاما لجمهورية مصر العربية ؟

وكيف يصبح المذهب الذى يعتنقه حزب من الأحزاب ، فى ظل نظام تعدد الأحزاب ، مذهبا للدولة . ان من طبيعة نظام تعدد الاحزاب تبادل السياسة والحكم بين الأحزاب . فكيف لنا ان نتصور الأمر اذا ما أصبح حزب الأغلبية أقلية — وهذا مجرد فرض — هل سنغير من النظرية والدستور ؟ ام ان الطبقة الجديدة التى افرزتها سياسة الانفتاح الاقتصادى والتى أصبحت تملك القوة الاقتصادية ، قد وجدت فى هذا النظام وفى هذه التسمية « المظلة الواقية لمصالحها » ، وانها ستستخدم كل أسلحة الدولة وسلطاتها فى اجهاض اى احتمال لتغيير ديمقراطى ، لا بدعوى سيادة القانون أو الحفاظ على السلام الاجتماعى فحسب ولكن بدعوى سيادة الدستور ايضا فالنظام نظامها والدستور دستورها .

ولنا بعد ذلك ان نتساءل والسؤال له ما يبرره ، هل هذا التعديل ، وغيره من التعديلات المقترحة يعمق الديمقراطية حقيقة ، أم انه ينزع عنها الجوهر والمعنى السياسى والاجتماعى لها ، ولا يبقى منها الا مجرد اشكال خارجية ومن بينها نظام تعدد الأحزاب .

الديمقراطية :

لم يكن تعبير « الديمقراطية » الذى جاء فى المادة (١) من الدستور كأساس لنظام الدولة — كما تردد فى تقرير اللجنة الخاصة المشكلة للنظر فى مبدأ تعديل الدستور . لم يكن هذا التعبير غارقا فى متاهات من الشعارات التى لاتميزه أو تحدد اوصافه ، فقد كنا خلال مرحلة الصياغة حريصين كل الحرص على ان نضع للديمقراطية أوصافها ، وسماتها الأصلية ، ومجال تطبيقاتها ، واسلوب هذا التطبيق . فلم نترك الديمقراطية لاجتهادات أو خلافات مذهبية تحرف بها عن طريقها السليم لتصبح مظلة لتسلط طبقة أو جماعة او فرد . وبقدر ابتعادنا عن الشعارات والمسميات كان تركيزنا على توضيح وتحديد النصوص والاحكام لتصبح الديمقراطية مع التطبيق اسلوب حياة وحقيقة وجود .

كان علينا فى المقام الأول أن نحدد من من الطبقات الاجتماعية تكون بيده السلطة لأن هذا جوهر

الديمقراطية ، فالديمقراطية — كما نعلم — كلمة يونانية ، تعنى حكم الشعب ، فالمحتوى الأساسى لفكرة الديمقراطية هو الحكم أو السلطة .

وقد كان منهج الثورة خلال مايقرب من عشرين عاما يستهدف تصفية المواقع الاقتصادية للاقطاع والرأسمالية الكبيرة ، ليفسح المجال واسعاامام سلطة الشعب كقوة مؤثرة فى توجيه الحكم ، بل كالقوة الوحيدة التى لها حق الحكم . وقد جاء دستور جمهورية مصر العربية الصادر فى الحادى عشر من سبتمبر سنة ١٩٧١ استمرارا لهذا المنهج وتأكيدا له وضمانا لتحقيقه مؤكدا ان السلطة لتحالف قوى الشعب العاملة وهى : الفلاحون والعمال والجنود والمثقفون والرأسمالية الوطنية .

وكانت قناعتنا ان دعم السلطة السياسية لتحالف قوى الشعب العاملة وتطويرها على النحو الذى يؤكد المشاركة المتزايدة من جانب الجماهير فى تسيير حياة البلاد السياسية هو المفهوم السليم للديمقراطية .

وكان علينا فى المقام الثانى ان نوفر للمواطن الضمانات التى تسمى عادة بالحريات السياسية والحقوق الاجتماعية ، فانه لا يكفى ان يعلن الدستور عن من بيده السلطة بل يتعين توفير الضمانات التى تحقق وتؤكد استمرار بقاء السلطة بيد الفئات الاجتماعية التى حددها الدستور .

ونشير فيما بعد الى بعض من هذه الضمانات التى شملها الدستور :

١ — اطلاق كل الحريات وفى مقدمتها حرية الرأى وحرية الصحافة والطباعة والنشر ، وحرية الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات وحق تكوين الجمعيات وانشاء النقابات والاتحادات. وهذه الحريات وغيرها كفلها بصورة كاملة الباب الثالث من الدستور . كان ذلك ايمانا بأن اطلاق هذه الحريات وكفالتها ، هو سلاح قوى الشعب العاملة ، فى الحفاظ على الديمقراطية وتنميتها واشاعتها فى كل مجالات الحياة ، ذلك الى جانب حمايتها من كل قوى معادية تتآمر بالديمقراطية وتتحين الفرصة لتفريغها من مضمونها الحقيقى .

٢ — حماية ممارسة هذه الحريات وغيرها بتأكيد سيادة القانون ، وخضوع الدولة للقانون ، وكفالة حق التقاضى للناس كافة ، وتقرير حق كل مواطن فى الالتجاء الى قاضيه الطبيعى (السلطة القضائية) إسقاطا لكل صور الادعاء والقضاء الاستثنائى . وتأكيدا لذلك ولأول مره فى التاريخ الدستورى فى مصر أفرد الدستور الدائم لسيادة القانون بابا خاصا فيه هو الباب الرابع .

٣ — تأكيد استمرار سلطة قوى الشعب العاملة بضمان ٥٠ ٪ على الأقل للتكتل الضخم من هذه

القوى ، العمال والفلاحين ، فى مجلس الشعب ، الذى يمثل الجانب التشريعى من سلطة قوى الشعب العاملة وذلك حتى يكفل الدستور ان يكون التشريع ، دائما وباستمرار ، فى خدمة المصالح الوطنية .

٤ ــ اشاعة الديمقراطية فى مراكز الانتاج والخدمات ، واعطاء دور خاص لجماهير الفلاحين والعمال فيها ، بتمثيل العمال فى مجالس ادارة وحدات القطاع العام فى حدود خمسين فى المائة من عدد اعضاء هذه المجالس . وكذلك كفالة ثمانين فى المائة لصغار الفلاحين وصغار الحرفيين فى عضوية مجالس ادارة الجمعيات التعاونية الزراعية والجمعيات التعاونية الصناعية . ذلك الى جانب اشتراك المنتفعين فى ادارة مشروعات الخدمات ذات النفع العام والرقابة عليها .

٥ ــ بروز سلطة قوى الشعب العاملة على المستويات المحلية عن طريق انشاء المجالس الشعبية المنتخبة انتخابا مباشرا لتتولى السلطة حتى أدنى المستويات المحلية مع اعطاء دور خاص لجماهير الفلاحين والعمال فى تشكيلها .

٦ ــ تأكيد سلطة تحالف قوى الشعب العاملة على مستوى القرية بتحديد الحد الأقصى للملكية الزراعية بما يضمن حماية الفلاح والعامل الزراعى من الاستغلال .

٧ ــ جعل الانتخاب الحر المباشر الوسيلة لتشكيل جميع المنظمات الشعبية والتنظيمات الجماهيرية . وهو ما اكده الدستور فى اكثر من حكم من احكامه ، باعتبار ان الانتخاب الحر هو حجر الزاوية فى كل عمل ديمقراطى . ومعنى الانتخاب هو الاحتكام للجماهير واستظهار ارادتها الحرة . واى إخلال بهذه الحرية بأية صورة كانت ، يلقى ظلالا من الشك على جدوى الانتخاب ، وعلى جدوى الهيئات المنتخبة ، وعلى جدية عملها . ويدفع الجماهير الى حالة من اليأس والاحباط .

هذه بعض سمات الديمقراطية التى نصت عليها المادة (١) من دستور جمهورية مصر العربية بوصفها الأساس السياسى لنظام الدولة .

سمات كلها تستهدف خلق اجواء من الحرية والاحساس بالانتماء للوطن ومراكز الانتاج والخدمات فيه . سمات كلها تستهدف خلق مجتمع ، تشارك الجماهير مشاركة فعلية وفعالة فى تسيير شئونه السياسية والاقتصادية . مجتمع لا ينكر فيه على انسان حق او يصادر فيه رأى ولا يستأثر فيه واحد ، مهما كان مركزه ، بسلطة القرار . هذه الديمقراطية التى يعيب عليها تقرير اللجنة الخاصة المشكلة للنظر فى مبدأ تعديل الدستور بأنها غارقة فى متاهات من الشعارات التى لا تميزها ولا تحدد اوصافها . واذا كان التمييز والتحديد واضحا ، ــ على خلاف ماتقوله اللجنة ــ فقد انحرف التطبيق بديمقراطية تحالف قوى الشعب العاملة الى اتجاه آخر غير ما قصده الدستور على النحو الذى سنعرض له فيما بعد .

قيم اجتماعية جديدة لتأكيد سيادة تحالف قوى الشعب العاملة :

حرص الدستور — كما سبق الاشارة — على وضع كافة الضمانات التى تحقق وتؤكد استمرار السلطة بيد الفئات التى حددها الدستور ، بيد تحالف قوى الشعب العاملة . واذا كنا اشرنا فيما سبق الى بعض من هذه الضمانات التى تدخل فى النطاق السياسى على ان نعرض بعد ذلك للضمانات الاقتصادية عند تناولنا للنظم الاقتصادى ، الا ان المادة (٤) من الدستور — التى تتناولها التعديلات المقترح ادخالها على الدستور — ولو انها تحدد الأساس الاقتصادى لنظام جمهورية مصر العربية ، الا ان هذه المادة لها جانبها الاجتماعى الذى يتعين ابرازه ونحن نعرض للاساس السياسى .

فقد نصت المادة (٤) من الدستور على أن « الأساس الاقتصادى لجمهورية مصر العربية هو النظام الاشتراكى القائم على الكفاية والعدل بما يحول دون الاستغلال ويهدف الى تذويب الفوارق بين الطبقات » .

ومن المهم بمكان — فى قراءة هذه المادة — ان نحدد مفهوم العبارة التى وردت فى نهاية هذه المادة وهى « تذويب الفوارق بين الطبقات » وارتباطها بصيغة تحالف قوى الشعب العاملة .

وارتباطا بهذا النص نشير الى ان وثيقة اعلان الدستور قد اكدت ان صيغة تحالف قوى الشعب العاملة ليست سبيلا للصراع الاجتماعى نحو التطور التاريخى ولكنها ، فى هذا العصر ومناخه ووسائله ، صمام أمان يصون وحدة القوى العاملة فى الوطن ويحقق ازالة المتناقضات فيما بينها فى التفاعل الديمقراطى .

وقد كان واضحا عند صياغة الدستور ان تذويب الفوارق بين الطبقات امر آخر غير تقريب الفوارق بين الدخول ، ولذلك افرد الدستور لكل منهما حكما خاصا ، فأشار الى تذويب الفوارق بين الطبقات فى المادة الرابعة من الدستور ، واشار الى تقريب الفروق بين الدخول فى المادة الثالثة والعشرين منه .

ونعود الى القول بأن تذويب الفوارق بين الطبقات امر آخر غير تقريب الفوارق بين الدخول ، وان كان الأول يتضمن الثانى ، الا ان الأمر الثانى لا يمكن ان يكون بديلا عن الأول . كما ان « تذويب الفوارق بين الطبقات » لا يعنى المساواة فى الدخول ، أو تقريب الفوارق بين الطبقات ، ولكنه يعنى عملية اجتماعية متعددة الجوانب تستهدف تذويب الفوارق التى تمثل عوائق أو حواجز تحول دون تأكيد سلطة قوى الشعب العاملة ، وتعطل من عملية التفاعل الديمقراطى بين هذه القوى لازالة المتناقضات بينها .

ويمكن ان نتصور مثل هذه العوائق فيما يلى ، وقد كان هذا تصورنا خلال مرحلة صياغة مشروع الدستور .

أولا : تركيز رأس المال وتراكمه فى ايدى القلة ، مما يؤدى الى تركيز القوة الاقتصادية فيها ، وبالتالى سيطرتها السياسية على اجهزة الدولة ، والى توجيه كل نشاط الدولة لخدمة مصالحها على حساب مصالح الغالبية العظمى من قوى الشعب العاملة ، ومثل هذا التركز والتراكم فى ايدى القلة والفقر والحرمان الذى يطحن الأغلبية ، ينحرف بالديمقراطية ويفسد المناخ الملائم لعملية التفاعل الديمقراطى .

ثانيا : ترك التنمية لتلقائية حافز الربح ، الأمر الذى ينصرف معه رأس المال عن المشروعات الانتاجية الى المشروعات التى تحقق اسرع واعلى معدل للارباح ، بصرف النظر عن حاجات الجماهير ومقتضيات زيادة الانتاج . كما ان هذه التلقائية تزيد من اعباء الحياة على الطبقات العاملة بخلقها طبقة مستغلة وطبقة مستغلة . وهذا أيضا يزيد من الانقسام الطبقى ويحول دون عملية التفاعل الديمقراطى .

ثالثا : شد المجتمع الى قيم ومناهج تفكير وانماط سلوك تجعل من الثروة الفردية أعلى قيمة اجتماعية ، ومن السعى لتحقيقها اعظم هدف للمواطن . الأمر الذى تسود معه فردية مطلقة مبناها الأنانية الخالصة وهدفها المصلحة الخاصة بغض النظر عن وسائل تحقيقها ، مشروعة أو غير مشروعة .

رابعا : ظهور أنشطة طفيلية ، تحقق لأصحابها دخولا كبيرة دون مجهود يذكر ، كأعمال المضاربة والوساطة وما اليها ، وزيادة الفجوة بين من يملك ومن لا يملك ، والضغط على الرأسمالية الوطنية المنتجة لتأخذ نفس الطريق . وهذا الوضع تعبير عن النمو غير المتكافىء فى مختلف قطاعات الاقتصاد القومى ، والخلل فى توزيع الناتج القومى .

خامسا : التفاوت البالغ فى الدخول مما يؤثر ماديا ومعنويا فى قدرة اصحاب الدخول الصغيرة على تحمل التضحية ويزيد من يأس هؤلاء كلما احسوا بان أصحاب الدخول العالية لا يقتنعون بالمشروع بل ينحرفون الى بالفساد والرشوة والعمولة وغير ذلك من صور الدخول غير المشروعة .

سادسا : ان يسود المجتمع كله جو طابعه التسابق الى الاستهلاك والتباهى بمظاهر الترف المادية .

وامام هذه الصور وغيرها حرص المشرع الدستورى على ان يؤكد فى المادة الرابعة على ان الاساس الاقتصادى لجمهورية مصر العربية يهدف الى تذويب الفوارق بين الطبقات . وقد استخدمت كلمة (يهدف) فى الصياغة لأن التذويب — كما اسلفنا القول — عملية طويلة مستمرة تشمل التغيير

العميق فى البنيان الاقتصادى والاجتماعى ، والتغيير فى كثير من القيم السائدة وطرق التفكير وانماط السلوك .

وتأكيدا لهذا الهدف رسم الدستور معالم التغيير بتشريف واحترام العمل (مادة ١٣) وتقييم الناس على حسب ما يعملون وليس على حسب ما يملكون (مادة ٢٥) وجعل لرأس المال غير المستغل وظيفته الاجتماعية فى خدمة الاقتصاد القومى وفى إطار خطة التنمية ، الى جانب حظر كل طرق استخدام رأس المال فيما يتعارض مع الخير العام للشعب (مادة ٣٢) وجعل حماية المال العام والملكية العامة واجبا وطنيا (مادة ٣٣) والادخار واجبا وطنيا (مادة ٣٩) وكذلك تقريب الفروق بين الدخول (مادة ٢٣) . وأورد نصوصا مختلفة أساسها دعم الروابط الاجتماعية الجديدة فى الأسرة والمجتمع والدولة . (الباب الثانى ـــ المقومات الأساسية للمجتمع ـــ المقومات الاجتماعية والخلقية) .

فالدستور قد التزم ، فى نصوصه وفى وثيقة اعلانه ، بخط فلسفى أساسه تذويب الفوارق بين الطبقات ، لافساح المجال امام ازالة المتناقضات ديمقراطيا داخل تحالف قوى الشعب العاملة وتأكيدا لسلطة هذه القوى .

على اننا سنعود الى قراءة هذه المادة (المادة ٤) فى الجانب الاقتصادى لأنها تمثل الأساس الاقتصادى لنظام جمهورية مصر العربية . ويزيد الأمر أهمية ان التعديل المقترح ادخاله على احكام الدستور يستهدف حذف هذه العبارة « تذويب الفوارق بين الطبقات » ، اكتفاء بجزئية من عملية التذويب هذه ، وهى تقريب الفوارق بين الدخول .

ديموقراطية السلطة التنفيذية :

اذا كان الدستور قد جعل مباشرة وظيفة التشريع شركة بين رئيس الجمهورية ومجلس الشعب ، اذ جعل لرئيس الجمهورية ـــ الى جانب كل عضو من اعضاء مجلس الشعب ـــ حق اقتراح القوانين كما اناط به حق اصدار القوانين والاعتراض عليها ، فانه فى الوقت نفسه قد حرص على ان يجعل السلطة التنفيذية أيضا مشاركة بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء .

والدستور ـــ على النحو الذى يقول بهم علماء الفقه الدستورى ـــ اقام شكلا من أشكال ازدواج السلطة التنفيذية L'executif Duatiste مستبعدا ما يطلق عليه هؤلاء الفقهاء احادية السلطة L'executif Monocratique وفى ظل نظام احادية السلطة يتولى السلطة التنفيذية شخص واحد ، ومما لا شك فيه انه يوجد حول هذا الشخص اشخاص آخرون يساعدونه فى مهامه الحكومية ولكن

هؤلاء لا يقومون الا بدور التحضير أو التنفيذ ، وليس لهم دور فى القرار فهم موظفون وليسوا بأعضاء فى الحكومة .

اما فى ظل نظام ازدواج السلطة فانه توجد الى جانب رئيس الجمهورية هيئة دستورية يطلق عليها الحكومة أو مجلس الوزراء ، ولهذه الهيئة رئيس (وهو رئيس الوزراء) ولها استقلالها واختصاصاتها الدستورية . فهى قائمة الى جانب رئيس الجمهورية فى مباشرة مهام السلطة التنفيذية .

وقد جاء دستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ قاطعا فى الاخذ بنظام الازدواج هذا . فبعد أن نص فى المادة ١٣٧ منه على ان يتولى رئيس الجمورية السلطة التنفيذية ، ويمارسها على الوجه المبين بالدستور ، جاء فى المادة ١٣٨ ونص على ان « يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة ، ويشرفان على تنفيذها على الوجه المبين فى الدستور » . كما ان الدستور اورد فى الفصل الثالث منه تحت عنوان « السلطة التنفيذية » فرعين أفرد الأول منهما لرئيس الجمهورية وافرد الثانى للحكومة .

حرى بنا لفهم هذا النص ان نتابع التاريخ الدستورى بدءا بدستور ١٩٥٦ .

فلو رجعنا الى دستور سنة ١٩٥٦ نجد ان المادة ١١٩ منه كانت تحمل نفس الحكم الوارد فى المادة ١٣٧ من الدستور الحالى والسابق الاشارة اليها . الا ان المادة ١٣١ كانت تنص على ان يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع الوزراء السياسة العامة للحكومة فى جميع النواحى السياسية والاقتصادية والاجتماعية والادارية ويشرف على تنفيذها .

كما ان المادة ١٤٧ من دستور سنة ١٩٥٦ كانت تنص على ان « يجتمع رئيس الجمهورية مع الوزراء فى هيئة مجلس وزراء لتبادل الرأى فى الشئون العامة للحكومة وتصريف شئونها .

أى ان دستور سنة١٩٥٦ لم يكن يعترف بوجود هيئة لها استقلالها فى مواجهة رئيس الجمهوية ، وان الوزراء ، وهم أشخاص منفردون ، لم يكونوا ليشكلوا هيئة جماعية الا اذا اجتمع بهم رئيس الجمهورية . ومن هنا يمكن القول ان دستور سنة ١٩٥٦ كان يغلب عليه طابع الأخذ بنظام « احادية السلطة التنفيذية » .

وجاء بعد ذلك الدستور المؤقت للجمهوية العربية المتحدة الصادر فى سنة ١٩٥٨ يحكمه نفس الاتجاه .

على أننا نجد نواة هيئة مستقلة فى مواجهة رئيس الجمهورية فى الاعلان الدستورى الصادر فى

سبتمبر سنة ١٩٦٢ بشأن التنظيم السياسي لسلطات الدولة العليا . فقد نصت المادة ٤ من هذا الاعلان على ان يعين رئيس الجمهورية بناء على موافقة مجلس الرئاسة كلا من المجلس التنفيذى والوزراء ونواب الوزراء ويعفيهم من مناصبهم . كما نصت المادة ١٣ من الاعلان المذكور على ان المجلس التنفيذى هو الهيئة التنفيذية والادارية العلياللدولة ويتكون من رئيس المجلس التنفيذى والوزراء .

ويتبلور الاتجاه الى ازدواج السلطة فى الاعلان الدستورى الصادر فى ٢٥ مارس سنة ١٩٦٤ فقد نص فى المادة ١١٣ منه على ان « يضع رئيس الجمهوية ، بالاشتراك مع الحكومة ، السياسة العامة للدولة فى جميع النواحى السياسية ، والاقتصادية ، والاجتماعية ، والادارية ، ويشرف على تنفيذها » . وجاء الفصل الثالث تحت عنوان « السلطة التنفيذية » مقسما الى فرعين ، الأول رئيس الجمهورية والثانى الحكومة ، ونص فى المادة ١٣٠ على ان الحكومة هى الهيئة التنفيذية والادارية العليا للدولة ونص فى المادة ١٣١ على ان تتكون الحكومة من رئيس الوزراء ونواب رئيس الوزراء والوزراء — ويدير رئيس الوزراء اعمال الحكومة ويرأس مجلس الوزراء .

وهكذا برزت هيئة الحكومة ، التى تتكون من رئيس الوزراء ونواب رئيس الوزراء والوزراء كهيئة دستورية جماعية مستقلة عن رئيس الجمهورية ، وبرزت المشاركة بين رئيس الجمهورية والحكومة فى وضع السياسة العامة للدولة فى جميع النواحى السياسية ، والاقتصادية ، والاجتماعية ، والادارية .

وقد نحا الدستور الدائم — دستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ — نفس المنحى وأكد على ازدواج السلطة التنفيذية وعلى المشاركة بين رئيس الجمهورية والحكومة فى السياسة العامة للدولة [1] .

على ان الجديد الذى جاء به الدستور سنة ١٩٧١ وهو دعم مركز رئيس مجلس الوزراء فى مواجهة السلطة التشريعية . فالمادة ١٢٧ منه لم توجب على رئيس الوزراء ان يقدم الى رئيس الجمهورية استقالة الحكومة ، اذا سحب مجلس الأمة الثقة بها ، كما كان يقضى بذلك الاعلان الدستورى الصادر فى مارس سنة ١٩٦٤ فى المادة ٩٠ منه . والحكم الجديد الذى جاء به دستور سنة ١٩٧١ فى المادة ١٢٧ منه ينص على مايلى :

---

(١) يرجع الفضل فى تثبيت هذه المشاركة وتأكيدها فى الدستور الى موقف حاسم للسيد الدكتور محمود فوزى وقد كان رئيسا لمجلس الوزراء عند مناقشة مشروع الدستور فى اللجنة المركزية ، ولا اجد نفسى فى حل من ذكر التفصيلات لانها تتعلق اولا بشخصى وقد آثرت الصمت فى كل ما يتعلق بشخصى منذ ان نحيت عن سكرتارية اللجنة المركزية ، كما أنه يتعلق بشخص السيد الدكتور محمود فوزى . وتقدير مناسبة الكشف عن تفصيلات هذا الموقف امر يخصه شخصيا . وقد اشرت الى هذا الموقف نظرا للاهمية البالغة التى كان يعلقها البعض على هذه العبارة وما تعنيه من جماعية القيادة التنفيذية .

« لمجلس الشعب ان يقرر بناء على طلب عشر اعضائه مسئولية رئيس مجلس الوزراء ، ويصدر القرار بأغلبية اعضاء المجلس .

ولا يجوز ان يصدر هذا القرار الا بعد استجواب موجه الى الحكومة وبعد ثلاثة ايام على الاقل من تقديم الطلب .

وفى حالة تقرير المسئولية يعد المجلس تقريرا يرفعه الى رئيس الجمهورية متضمنا عناصر الموضوع وما انتهى اليه من رأى فى هذا الشأن واسبابه .

ولرئيس الجمهورية ان يرد التقرير الى المجلس خلال عشرة ايام ، فاذا عاد المجلس الى اقراره من جديد ، جاز لرئيس الجمهورية ان يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبى .

ويجب ان يجرى الاستفتاء خلال ثلاثين يوما من تاريخ الاقرار الاخير للمجلس ، وتقف جلسات المجلس فى هذه الحالة ، فاذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلا ، وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة . » .

وهذا الحكم الجديد يؤكد اتجاه دستور سنة ١٩٧١ الى ارساء نظام ازدواج السلطة التنفيذية على أسس راسخة ، والى تقوية مركز رئيس الوزراء نظرا للمهام والمسؤليات الضخمة التى كانت تنتظره اذا أعمل مبدأ المشاركة مع رئيس الجمهورية فى مهام السلطة التنفيذية إعمالا كاملا وصحيحا بما يتفق وأحكام الدستور وروحه والظروف التى صيغ فيها .

واذا عدنا الى المادة ١٣٨ التى أكدت المشاركة فى وضع السياسة العامة للدولة فان الملاحظ انها لم تستطرد على النحو الذى صيغت به المادة ١١٣ من الاعلان الدستورى الصادر فى ٢٥ مارس سنة ١٩٦٤ بذكر النواحى السياسية ، والاقتصادية ، والاجتماعية ، والادارية ـــ ذلك لأن السياسة العامة للدولة تشمل هذه النواحى وغيرها .

واذا كانت قراءة الدستور يتعين ان تكون قراءة متكاملة ، فان نص المادة ١٣٨ من الدستور لا يمكن ان يقرأ منفصلا عن المادة ١٢٦ التى تنص على ان « الوزراء مسئولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة ، وكل وزير مسئول عن أعمال وزارته » . واذا كان الارتباط لازما بين النصين ، كما أن من طبيعة مركز رئيس الجمهورية ان كل تصرفاته ـــ حتى الشخصية منها تندرج فى إطار السياسة العامة للدولة ، فان منطق هذه المفاهيم ان كل تصرفات رئيس الجمهورية تقتضى المشاركة ، وترتب

مسئولية مجلس الوزراء متضامنا أو الوزير منفردا . اذ لا يمكن ان تستقيم هذه المسئولية الوزارية اذا لم تقابلها سلطة مشاركة لسلطة رئيس الجمهورية .

وعمومية نص المادة ١٣٨ المشار اليها لا تترك مجالا للتخصيص . كذلك الأمر بالنسبة للمسئولية فليس هناك تقسيم فى الاختصاصات التنفيذية أو تخصيص فى سلطة القرار .

واذا كانت هذه النتائج يرتبها منطوق النصوص الدستورية ، كما انها تستمد من روح الدستور ومن الظروف والاعتبارات التى حدت الى التعجيل باصدار الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية فى ١١ من سبتمبر سنة ١٩٧١ . فقد كان الأمر يقتضى مع قيام هذا الدستور ان تأخذ المشاركة صيغة عملية تكفل التشاور والموافقة المسبقة لمجلس الوزراء على كل تصرف او قرار يتصل بالسياسة العامة للدولة ــ وليس هناك شأن من شئون الدولة لا يتصل من قريب أو بعيد بهذه السياسة .

حقيقة انه كانت هناك محاولات مع بداية العمل بالدستور الدائم ، لا يمكن ان نغفلها أو نغفل من فضل أصحابها ، فى ان يستقر هذا المنطوق فى التطبيق ، ويشكل عرفا دستوريا يؤكد ويدعم نظام ازدواج السلطة التنفيذية وجماعة القرار .

وقد شجع من هذه المحاولات التصريحات التى واكبت عملية اعداد الدستور والتى جاءت بعد صدور الدستور مفسرة وموضحة لأحكامه . ففى خطاب لرئيس الجمهورية فى مجلس الشعب فى جلسة ٢٠ مايو ١٩٧١ عبر عن رغبة الشعب فى أن ينص فى دستوره الدائم على أن تباشر مسئوليات الحكم بواسطة مؤسسات محددة الاختصاص واضحة المعالم ، وعلى أن ترتبط السلطة بالمسئولية وان تتحدد هذه المسئولية تحديدا واضحا وصريحا ، ليتأتى لقوى الشعب العاملة محاسبة كل مسئول عن مسئوليته . وأن يكون رئيس الجمهورية هو الحكم الذى يختاره الشعب وليس له من سلطة فى الدستور الا ما يكفل لارادة الشعب ان تكون هى العليا باستمرار . وهو يتابع حركة مؤسسات الدولة والمؤسسات السياسية ليتأكد دوما انها فى خدمة الشعب مستجيبة لارادته محققة لأهدافه . وفى بيانه الى الأمة فى ١٦ سبتمبر ١٩٧١ بعد ايام قليلة من اقرار الدستور الدائم فى الاستفتاء الشعبى أسهب فى شرح المقصود من دولة المؤسسات مؤكدا ان « الحوار الحر والجاد بين المؤسسات السياسية والدستورية والتنفيذية ، هو طريق صنع القرار الصحيح » .

تلك كانت علامات مشجعة على الطريق لتأكيد مبدأ جماعية القيادة التى تعنى أن تصدر القرارات معبرة بحق عن الخبرة الجماعية وليس عن الأهداف الخاصة بفرد أو فئة أو مجموعة من الأفراد . وقد كان هذا يعنى من بين ما يعنى أن تكون المشاركة جادة وحقيقية بين وجهى السلطة التنفيذية رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء .

على أنه يبدو من متابعة التطورات ان هذه المحاولات سرعان ما اخذت فى التراجع لتتزايد باستمرار واضطراد السلطة الأحادية لرئيس الجمهورية . ثم ليصبح رئيس الجمهورية وحده ،بعد ذلك وفى اعقاب حرب أكتوبر سنة ١٩٧٣ ، محور القرار ومركزه ومصدره .

وقد صدر العديد من الكتب ونشر العديد من الاحاديث والمقالات والدراسات وعقد الكثير من الندوات والمناقشات والقى العديد من المحاضرات حول الأحداث والتطورات والاتصالات والمباحثات والاجتماعات والمؤتمرات التى بدأت بعد حرب اكتوبر ١٩٧٣ بفك الاشتباك الأول بين القوات المصرية والقوات الاسرائيلية فى يناير سنة ١٩٧٤ وانتهت الى عقد معاهدة السلام بين مصر واسرائيل فى ٢٦ مارس سنة ١٩٧٩ . ورغم اختلاف المجالات التى تناولتها هذه المصادر وتنوعها وتعدد اتجاهاتها يكاد يكون اجماعها على ان رئيس الجمهورية فى مصر هو وحده الذى يتخذ القرار دون اعتبار لرأى مستشاريه .

ويمكن للباحث منذ ذلك الحين أن يرصد تزايدا مضطردا فى المواقف والقرارات المفاجئة التى سرعان ما تتبدل الى مواقف وقرارات مفاجئة أخرى تناقض سابقتها . كل هذا يتم فى غيبة كاملة عن الوزير المختص أو عن مجلس الوزراء شريك رئيس الجمهورية فى رسم السياسة العامة للدولة والمسئول دستوريا عن كل ما يتخذه رئيس الجمهورية من قرارات . ومثل هذه المواقف والقرارات المفاجئة كانت تمثل ارباكا واحراجا لكل الأجهزة الحكومية . وكان رئيس الجمهورية يطلق على هذه السياسة احيانا « سياسة الصدمات الكهربائية » .

وقد المح هيرمان ايليتس السفير الأمريكى السابق فى مصر ، والذى شغل هذا المركز الخطير فى مرحلة من أهم مراحل العلاقات المصرية الأمريكية وشارك فى كل الاتصالات والمباحثات والخطوات التى جرت منذ فك الاشتباك بين القوات المصرية والاسرائيلية فى سنة ١٩٧٤ ثم فى سنة ١٩٧٥ وحتى التوقيع على اتفاقية كامب ديفيد سبتمبر ١٩٧٨ . المح السفير هيرمان ايليتس فى محاضرة القاها بجامعة كولمبيا ــ معهد الشرق الأوسط (نيويورك فى ١١ سبتمبر سنة ١٩٧٩) الى نقاط هامة استخلصها من علاقاته الطويلة واجتماعاته برئيس الجمهورية نسمح لأنفسنا بأن ننقل منه ما يتصل بموضوع بحثنا من ترجمة نشرت لهذه المحاضرة فى مجلة السياسة الدولية التى تصدر عن صحيفة الأهرام وهى احدى الصحف القومية فى مصر [١] .

---

(١) السياسة الدولية عدد اول يناير سنة ١٩٧٩ ص ١٩٩ .

* ان رئيس الجمهورية عمل مطولا مع هنرى كيسنجر ، متقبلا لنصائح وحلول وسط لم يكن مستشاروه أنفسهم راضين عنها .

* ان رئيس الجمهورية لا يظهر التسامح ازاء ابداء مساعديه ووزرائه اية معارضة لأفكاره .

* ان رئيس الجمهورية يعتبر تصريحات المعارضة انتقادات موجة اليه شخصيا . وقال للسفير ايليتس عن المعارضة « انهم جاحدون لنا » .

ولسنا هنا فى مجال التعرض بالرأى الى اتفاقية السلام بين مصر واسرائيل والى الخطوات التى مهدت لها أو الى النتائج التى ترتبت عليها ، ولكننا فى مجال دراسة انعكاس هذا الاتجاه المتزايد لتكريس نظام احادية السلطة على نظام الحكم فى مصر .

ففى مجال السياسة الخارجية ترتب على انفراد رئيس الجمهورية باتخاذ القرار بعيدا عن وزرائه أو مجلس الوزراء ودون مشورة مع المسئولين عن السياسة الخارجية الى استقالة وزير الخارجية فى نوفمبر سنة ١٩٧٧ بعد قرار رئيس الجمهورية المفاجىء بزيارة القدس (١) . وقد اعقب ذلك ايضا استقالة وزير خارجية آخر فى مارس سنة ١٩٧٩ عندما كان فى رفقة رئيس الجمهورية فى الولايات المتحدة الأمريكية وقبل التوقيع على اتفاقية السلام فى واشنجتن فى ٢٦ مارس سنة ١٩٧٩ (٢) . ونضيف أيضا الى ذلك ان رئيس الجمهوية قد وجه النقد أكثر من مرة الى تصريحات صدرت عن وزير الدولة للشئون الخارجية (٣) فى شأن المفاوضات الجارية بين مصر واسرائيل فى شأن الحكم الذاتى وأوضح علانية أن هذه التصريحات لا تعبر عن سياسته (اى سياسة رئيس الجمهورية) وكأن لرئيس الجمهورية سياسة وللحكومة سياسة أخرى .

---

(١) الوزير هو السيد اسماعيل فهمى وزير الخارجية وقد جاء فى استقالته انه فى هذه المرحلة الصعبة التى تمر بها بلادنا وتمر بها الامة العربية . وبسبب الموقف الطارىء الذى نشأ فاننى اشعر اننى لا استطيع مواصلة القيام بمهام منصبى والاشتراك فى تحمل المسئولية .

(٢) الوزير هو السيد محمد ابراهيم كامل وزير الخارجية ، ولم يعثر على صيغة استقالته الا ان مانشر عن هذه الاستقالة يؤكد انه كان مبعدا عن سير المباحثات وعن الاجتماعات التى عقدت فى كامب ديفيد والتى مهدت وصيغت فيها اتفاقية السلام المصرى الاسرائيلى . وان رئيس الجمهورية لم يكن يستمع او يطلب منه الرأى حول سير المباحثات او يقرأ التوصيات او التقارير التى يرفعها اليه . وقد نشر كتاب جديد اصدره ثلاثة من الصحفيين الاسرائيليين الذين تابعوا عملية السلام بين مصر واسرائيل لحظة بلحظة منذ بدايتها قصة مطولة عن استقالة السيد محمد ابراهيم كامل . وهذه القصة اذا كانت تتضمن هذا الجوهر فقد تعرضت لدقائق لا نميل للاعتداد بها . واسم الكتاب سنة الحمائم .

(٣) الدكتور بطرس بطرس غالى .

ونذكر على سبيل المثال تصريحا لوزير الدولة للشئون الخارجية نشرته صحيفتا الجيروزاليم بوست ويديعوت أحرونوت الاسرائيليتان أوضح فيه انه اذا لم يتم التوصل الى اتفاق فى مفاوضات الحكم الذاتى للفلسطينيين فسيكون على مصر ان تختار بين عدد من الحلول الأخرى . وقال ان من بين هذه الحلول محاولة التوصل الى قرار جديد بمجلس الأمن بدلا من القرار ٢٤٢ ، أو عقد جلسة طارئة للجمعية العامة للأمم المتحدة ، أو عقد مؤتمر جديد فى جنيف ، وفى اليوم التالى صرح رئيس الجمهورية علانية وكان فى وداع رئيس وزراء اسرائيل بيجين بعد اجتماعه به فى أسوان ، وفى حضور وزير الدولة للشئون الخارجية وعدد من المودعين — صرح بأن ما نشر على لسان وزير الدولة لا يمثل سياسته ولا يعبر عن رأيه وانه لم يأذن له بنشر مثل هذه الآراء (١) . وتجمع المصادر على اختلاف المواقف خلال المحادثات المصرية الاسرائيلية بين رئيس الجمهورية ووزير الحربية (٢) حول الترتيبات العسكرية وأن رئيس الجمهورية انفرد باصدار القرار فى شأنها . وقد انتهى هذا الخلاف باستقالة الوزارة واعادة تشكيلها مع تعيين وزير حربية جديد .

كما تحدث المعلقون طويلا عن تغيب رئيس االوزراء أكثر من مرة عن المحادثات التى اجراها رئيس الجمهورية مع بيجين فى مصر بدعوى المرض .

وقد كان لهذا الاتجاه انعكاسات أيضا على السياسة الداخلية (٣) اذ أصبح لا يقف على هرم السلطة الذى اقامه رئيس الجمهورية — على حد قول بعض الكتاب — سوى رجل واحد . ومن ثم أصبح كل نقد يوجه الى الحكومه أو وزير من الوزراء ، حول مشروع من المشروعات او تصرف من التصرفات ، موجه الى رئيس الجمهورية ذاته .

ومن هنا يمكن القول بأن هذا الاتجاه الى تكريس نظام احادية السلطة التنفيذية قد وصل بنا الى صورة من الخلط بين النظام والسلطة . فرئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ، ورئيس الدولة هو رمز النظام ، ومن ثم فمعارضة السلطة التنفيذية ونقد أعمالها وكشف اخطائها أصبح وكأنه يستهدف النظام ذاته . وهكذا تصبح مهمة المعارضة داخل مجلس الشعب وخارجه من اشق المهام واخطرها ، وهذا

(١) اوردت هذا الخبر احدى وكالات الانباء الاسرائيلية فى القاهرة واذاعته محطة اذاعة اسرائيل فى نشرتها الساعة العاشرة والنصف من مساء يوم ١٠ يناير سنة ١٩٨٠ .

(٢) الفريق اول محمد عبد الغنى الجمسى .

(٣) يلحظ المعلقون تزايد هذا الاتجاه واتساع مداه فى الميدان الاقتصادى بعد الاخذ بما سمى بسياسة الانفتاح الاقتصادى وصدور القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ والخاص بالاستثمارات العربية والاجنبية والمناطق الحرة والذى قنن سياسة الانفتاح الاقتصادى . هذه السياسة التى يعتبر رئيس الجمهورية انها سياسة وان اى نقد يوجه اليها هو نقد موجه الى شخص رئيس الجمهورية .

اقصى ما يتهدد حرية الكلام وحرية النقد وحرية الكتابة وحرية التعبير . ويصبح الشغل الشاغل للسلطة هو سن سلسلة من التشريعات المقيدة للحريات ، لا تنتهى حلقاتها ، بدعوى الحفاظ على النظام .

وتأخذ الصورة ، ابعادا أكثر خطوره مع تولى رئيس الجمهورية رئاسة حزب الأغلبية (١) . اذ يصبح بيده أمر السلطة التشريعية وتتجسد فيه السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية معا ، وتصبح دولة المؤسسات مجرد شعار لا يحمل من الحقيقة شيئا ، وهى التى تعنى فى جوهرها تعدد مراكز اصدار القرار باعتبار ان هذا التعدد هو الضمان لصنع القرار الصحيح .

ولعلنا بعد هذا العرض ننتهى الى ما قال به فقهاء القانون الدستورى من أن ازدواج السلطة التنفيذية اما ان يكون ازدواجا شكليا تبقى معه سلطة رئيس الجمهورية هى السلطة الوحيدة . وإما ان يكون ازدواجا حقيقيا يزيد من سلطات رئيس الوزراء ومجلس الوزراء ويرسى القاعدة لنظام برلمانى كامل .

وهذا التطور المضطرد نحو النظام البرلمانى الكامل هو ما كانت تستهدفه المادة ٧٣ من الدستور الدائم التى جعلت من رئيس الجمهورية حكما بين السلطات مستخدمة فى ذلك عبارة « ويرعى الحدود بين السلطات » ولا يمكن تصور مباشرته لهذه المهمة الا اذا كان عنصرا محايدا بين السلطات . هذا هو نفس التفسير الذى اعطاه رئيس الجمهورية في بيانه الى الأمة فى ١٦ سبتمبر سنة ١٩٧١ عقب اقرار الدستور الدائم فى قوله : « فيه مؤسسات بسلطاتها ، فيه مؤسسة تنفيذية ... فيه مؤسسة تشريعية ، والعلاقة بين كل مؤسسة والثانية واضحة ، وبعدين زى ما نص الدستور بيجعل من رئيس الجمهورية حكم بين الكل ما هوش طرف مع أحد ، لا ، حكم بين الكل .»

ولا يمكن ان يؤخذ النظام الدستورى القائم فى الولايات المتحدة على أساس « احادية السلطة التنفيذية » كنظام يحتذى به ، فلكل نظام دستورى أصوله التاريخية وظروفه وأوضاعه السياسية . فقد وجد واضعو الدستور الأمريكى ـــ تأكيدا لرابطة الاتحاد بين الولايات ـــ انهم أسندوا اختصاصات واسعة لمجلسى الكونجرس الأمريكى ـــ وخاصة لمجلس الشيوخ الممثل للولايات ـــ ليس لها مثيل فى أى برلمان آخر ، ووجدوا ان مثل هذا النظام لا يمكن ان يستقيم الا اذا تركزت السلطات التنفيذية فى يد رئيس الجمهورية لتحقيق التوازن بين قوة الكونجرس وقوة السلطة التنفيذية .

على ان قيام مثل هذا النظام فى الولايات المتحدة الأمريكية لم يغير من اجماع فقهاء القانون الدستورى على ان الديمقراطية لا يمكن ان تسمح مطلقا بأن يعهد لشخص واحد ، او يترك لشخص

---

(١) لم يقف الامر عند هذا الحد فقد شكل رئيس الجمهورية وزارة جديدة برئاسته فى ١٥ مايو سنة ١٩٨٠ . وسنعرض لمدى اتفاق هذا الوضع الجديد مع احكام الدستور فى خاتمة هذا الكتاب .

واحد ، مجموعة السلطات الحكومية .

وقد يكون من المفيد ان نشير فى هذا الجزء الى نصوص الدستور الصادر فى ١٣ ابريل سنة ١٩٢٣ فى شأن السلطة التنفيذية .

مادة ٢٩ — السلطة التنفيذية يتولاها الملك فى حدود هذا الدستور.

مادة ٣٠ — توقيعات الملك فى شئون الدولة يجب لنفاذها ان يوقع عليهارئيس الوزراء والوزراء المختصون.

مادة ٤٨ — الملك يتولى السلطة بواسطة وزرائه .

مادة ٤٩ — الملك يعين وزراءه ويعفيهم ، ويعين الممثلين السياسيين ويقيلهم ، بناء على ما يعرضه عليه وزير الخارجية .

مادة ٥٧ — مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة .

مادة ٦١ — الوزراء مسئولون متضامنين لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة ، وكل منهم مسئول عن اعمال وزارته .

مادة ٦٢ — أوامر الملك شفهية او كتابية لا تخلى الوزراء من المسئولية بحال .

مادة ٦٥ — اذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزاره وجب عليها ان تستقيل فإذا كان القرار خاصا بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة.

ومن منطوق هذه الأحكام نجد أن نظام ازدواج السلطة التنفيذية واضح المعالم ، فاذا كان الملك يتولى السلطة التنفيذية فى حدود الدستور، فان مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة ، كما ان توقيعات الملك فى شئون الدولة يجب لانفاذها ان يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء . وبالاضافة الى ذلك فان أوامر الملك شفهية او كتابية لا تخلى الوزراء من المسئولية بحال . وهذه هى صورة المشاركة فى مهام الدولة بين رئيس الدولة ومجلس الوزراء .

قلنا ان هذا هو منطوق نصوص دستور سنة ١٩٢٣ ، ولكن الملك حاول منذ اللحظة الأولى لتطبيق الدستور ان يلوى بهذه النصوص ، ليوسع من سلطاته وينفرد بسلطات جعلها الدستور شركة

بينه وبين الحكومة . وتصدت قيادات تاريخية وناضلت من أجل حماية القواعد الدستورية الصحيحة وارساء العرف والتقاليد الدستورية السليمة . والى جانب هذه القيادات التى تصدت وناضلت تهاونت قيادات اخرى وتهادنت مع الملك لتضمن لنفسها مجرد البقاء في مراكز ولو على حساب الدستور الذى اقسمت على احترامه .

ونذكر من هذه المواقف التاريخية موقف سعد زغلول عندما تولى رئاسة الوزارة فى سنة ١٩٢٤ ووقوفه فى مواجهة السراى من أجل تأكيد اختصاص الحكومة ، بتعيين أعضاء مجلس الشيوخ . وكذلك موقفه من ضرورة موافقة الحكومة على منح الرتب والنياشين ، وعلى تعيين موظفى القصر . وكانت حجته الدامغة « ان موظفى القصر فى كل البلاد الدستورية يخضعون لسلطات الحكومة ، وتعيينهم يجب أن يكون باستشارتها وموافقتها ، لأنهم يتقاضون مرتباتهم من الميزانية العامة ، ويتولون وظائفهم باسم المصلحة العامة ، وصميم عملهم يتعلق بالسياسة الداخلية والخارجية التى تسأل عنها الحكومة امام البرلمان . ومن ثم « وكيف تستقيم هذه المسئوليات اذا لم تقابلها سلطة كاملة واشراف لا شك فيه » ؟!

ونذكر أيضا من هذه المواقف موقف الحكومة الائتلافية التى كان يرأسها عبد الخالق ثروت فى سنة ١٩٢٧ والتى كانت تحظى بتأييد الوفد والأحرار الدستوريين . فقد اعتزم الملك فؤاد فى ذلك الحين القيام برحلة الى أوروبا ، ولم ير ان يصطحب احدا من الوزراء معه ، ولكن الوزارة ابت الا ان يصطحب الملك وزير خارجيته كما جرت التقاليد الدستورية . وايد سعد زغلول ، وقد كان رئيسا لمجلس النواب ، رأى الوزارء ، ولما عرض على البرلمان طلب اقرار الاعتماد المتضمن نفقات الرحلة ، رفض البرلمان أن يوافق عليه . واخيرا اضطر الملك أن ينصاع للتقاليد الدستورية وان يصطحب وزير الخارجية فى رحلته !!

وكذلك نذكر موقف الحكومة الوفدية التى كان يرأسها مصطفى النحاس فى سنة ١٩٢٨ وفى سنة ١٩٣٧ عندما أثارت بضع مسائل دستورية تتعلق بسلطة السراى فى تعيين كبار الموظفين فى محاولة لتثبيت دعائم قاعدة المشاركة الدستورية .

فنظام المشاركة بين رئيس الدولة والحكومة فى مهام الدولة له جذوره التاريخية فى مصر وله قواعده الدستورية الصحيحة . ولو استمرت القيادات التنفيذية التى توالت على الحكم فى الدفاع عنها وفى التمكين لها لأمكن ان تقضى على الاتجاهات الاوتوقراطية التى تشوب حياتنا الدستورية وتفسد حياتنا السياسية من حين الى آخر .

الفصل الثانى
النظام الاقتصادى

اشرنا فيما تقدم الى ان المادة الأولى من دستور جمهورية مصر العربية الصادر فى ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ قد وضعت لنظام الدولة أساسين رئيسيين ، أولهما سياسى ، وثانيهما اقتصادى .

وقد تعرضنا فى الفصل السابق الى بعض من أوجه الاساس السياسى على ان نخصص هذا الفصل للأساس الاقتصادى .

وقد تولت المادة الرابعة من الدستور النص على هذا الاساس فقالت ان « الاساس الاقتصادى لجمهورية مصر العربية هو النظام الاشتراكى القائم على العدل بما يحول دون الاستغلال ويهدف الى تذويب الفوارق بين الطبقات .»

واذا كانت المادة المذكورة قد أرست الأساس الاقتصادى فى وضوح لا يحتمل اى خلاف نظرى او اختلاف فى المعنى او المبنى — بما سنفصله فيما بعد — فقد أولى الدستور هذا الاساس اهتماما خاصا فأفرد للمقومات الاقتصادية فصلا خاصا فى باب المقومات الاساسية للمجتمع ، وأورد فيه العديد من الاحكام تستهدف فى مجموعها وفى ترابطها التمكين لهذا الاساس ودعمه وتأكيده وحمايته .

وقبل ان نعرض لهذه الاحكام بالتفصيل نبادر الى القول بأن مهمة من تعرض لصياغة هذه الأحكام كانت مهمة اجتماعية وانسانية ، قبل ان تكون مهمة فنية . فالمدخل الى كل نصوص هذا الفصل فى جزئيته ، وفى ارتباطه بالنصوص الاخرى ، كان الانفتاح على واقع شعبنا الكادح ، والوعى بالمفهوم الاجتماعى لاندفاع الجماهير فى ٩ و ١٠ يونيو وفى وداع عبد الناصر والبحث عن الاطر الرئيسية التى تمكن من خلالها مواجهة المشاكل الطاحنة التى تؤرق هذه الجماهير .

ولم تكن الصياغة من فراغ فلقد خاض الشعب تجربة تلو أخرى ، وقدم اثناء ذلك واسترشد خلال ذلك بتجارب غنية ، وطنية وقومية وعالمية . وعبر عن نفسه وآماله وتطلعاته بقيم ومبادىء وأصول

أرساها فى ميثاق العمل الوطنى الذى اقره المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية فى ٣٠ يونيو سنة ١٩٦٢ ثم فى برنامج العمل الوطنى الذى وافق عليه المؤتمر القومى للاتحاد الاشتراكى العربى فى ٢٦ يوليو ١٩٧١ . هذا البرنامج الذى اراد ان ينتقل بهذه القيم والمبادىء والاصول الى حيز التنفيذ العملى فى برامج تفصيلية ، تضمها خطة قومية ، تجدد مهام العمل الوطنى لفترة زمنية محددة هى العشر سنوات القادمة (١٩٧١ — ١٩٨١) يتضاعف معها الدخل القومى . ويحقق زيادة فى متوسط دخل الفرد تقدر بحوالى ٤٫٥ ٪ سنويا .

ومن جماع كل هذا ، المدخل الانسانى والاجتماعى لهذه الاحكام والنصوص ، والقيم والمبادىء والاصول التى عبرت بها الجماهير عن آمالها وتطلعاتها ، جاء نص المادة الرابعة من الدستور ثم نصوص الاحكام الخاصة بالمقومات الاقتصادية ، لتصبح قواعد حاكمة لنظام الدولة الاقتصادى .

وحتى نستبين الهدف والوسائل فاننا نورد هذه الاحكام فيما يلى :

مادة ٢٣ — ينظم الاقتصاد القومى وفقا لخطة تنمية شاملة تكفل زيادة الدخل القومى ، وعدالة التوزيع ، ورفع مستوى المعيشة ، والقضاء على البطالة ، وزيادة فرص العمل ، وربط الاجر بالانتاج ، وضمان حد ادنى للأجور ، ووضع حد أعلى يكفل تقريب الفروق بين الدخول .

مادة ٢٤ — يسيطر الشعب على كل ادوات الانتاج ، وعلى توجيه فائضها وفقا لخطة التنمية التى تضعها الدولة .

مادة ٢٥ — لكل مواطن نصيب فى الناتج القومى يحدده القانون بمراعاة عمله أو ملكيته غير المستغلة .

مادة ٢٦ — للعاملين نصيب فى ادارة المشروعات وفى أرباحها ، ويلتزمون بتنمية الانتاج وتنفيذ الخطة فى وحداتهم الانتاجية وفقا للقانون . والمحافظة على أدوات الانتاج واجب وطنى .

ويكون تمثيل العمال فى مجالس ادارة وحدات القطاع العام فى حدود خمسين فى المائة من عدد اعضاء هذه المجالس ، وتعمل الدولة على ان يكفل القانون لصغار الفلاحين وصغار الحرفيين ثمانين فى المائة فى عضوية مجالس ادارة الجمعيات التعاونية الزراعية والجمعيات التعاونية الصناعية .

مادة ٢٧ — يشترك المنتفعون فى ادارة مشروعات الخدمات ذات النفع العام والرقابة عليها وفقا للقانون .

مادة ٢٨ ـــ ترعى الدولة المنشآت التعاونية بكل صورها ، وتشجع الصناعات الحرفيه بما يكفل تطوير الانتاج وزيادة الدخل وتعمل الدولة على دعم الجمعيات التعاونية الزراعية وفق الأسس العلمية الحديثة .

مادة ٢٩ ـــ تخضع الملكية لرقابة الشعب ، وتحميها الدولة ، وهى ثلاثة أنواع : الملكية العامة ، والملكية التعاونية ، والملكية الخاصة .

مادة ٣٠ ـــ الملكية العامة هى ملكية الشعب ، وتتأكد بالدعم المستمر للقطاع العام .

ويقود القطاع العام التقدم فى جميع المجالات ويتحمل المسئولية الرئيسية فى خطة التنمية .

مادة ٣١ ـــ الملكية التعاونية وهى ملكية الجمعيات التعاونية ، ويكفل القانون رعايتها ويضمن لها الادارة الذاتية .

مادة ٣٢ ـــ الملكية الخاصة تتمثل فى رأس المال غير المستغل ، وينظم القانون اداء وظيفتها الاجتماعية فى خدمة الاقتصاد القومى وفى اطار خطة التنمية ، دون انحراف أو استغلال ، ولا يجوز ان تتعارض طرق استخدامها مع الخير العام للشعب .

مادة ٣٣ ـــ للملكية العامة حرمة ، وحمايتها ودعمها واجب على كل مواطن وفقا للقانون ، باعتباره سندا لقوة الوطن واساسا للنظام الاشتراكى ، ومصدرا لرفاهية الشعب .

مادة ٣٧ ـــ يعين القانون الحد الاقصى للملكية الزراعية ، بما يضمن حماية الفلاح والعامل الزراعى من الاستغلال وبما يؤكد سلطة تحالف قوى الشعب العاملة على مستوى القرية .

ويتبين لنا من استعراض هذه المواد ان المادة الرابعة وضعت الأساس الاقتصادى للدولة وحددت جوهره كما حددت غايته وهدفه ثم تكفلت احكام المقومات الاقتصادية بعد ذلك بتحديد الأطر التى يعمل من خلالها هذا النظام .

وقبل ان نستظهر معانى ومدلول هذه الاحكام لا بد وأن نشير الى أن الدولة بمقتضى احكام الدستور الدائم ــ وقبل ذلك بمقتضى الاعلان الدستورى الصادر فى الخامس والعشرين من شهر مارس سنة ١٩٦٤ ــ أن الدولة اصبحت هى التعبير السياسى عن سلطة تحالف قوى الشعب العاملة ، ومن ثم هى التعبير عن المصالح الاقتصادية لهذا التحالف الذى يمثل الطبقات الشعبية فى مجموعها . وان الدولة بمقتضى احكام هذا الدستور ــ وبمقتضى الاعلان الدستورى السابق عليه ــ اكتسبت دورا جديدا ، وهذا الدور هو تسيير الاقتصاد القومى فى مجموعه لصالح التحالف ولتأكيد سلطة هذا التحالف على كل مقوماته السياسية والاقتصادية والاجتماعية (مادة ١ من الدستور) .

المبحث الأول

الأساس الاقتصادى

الأساس الاقتصادى لجمهورية مصر العربية كما أوضحت المادة ٤ من الدستور هو النظام الاشتراكى بدعامتيه الاساسيتين ، الكفاية والعدل . والكفاية هى الهدف الأساسى للاقتصاد الاشتراكى ، وتعنى الزيادة الكمية ، اى الوفرة . هذه الوفرة التى يتم عن طريقها الاشباع المتزايد لاحتياجات الجماهير من السلع والخدمات . والعدل هو الدعامة الثانية للنظام الاشتراكى يعنى — سياسيا واقتصاديا واجتماعيا — أكثر من معنى الا أن الدستور قد حرص ان يربط كل هذه المعانى بجوهر النظام الاشتراكى وهو الحيلولة دون الاستغلال .

والاستغلال دائما قرين بوجود ظروف تسمح بالنمو غير المحدود لرأس المال الامر الذى يتيح له احتكار القوة الاقتصادية ومن ثم فرض هيمنته على الدولة . وهذه صورة الاستغلال التى هدف الدستور الى الغائها لتبقى القوة الاقتصادية والهيمنة السياسية فى ايدى تحالف قوى الشعب العاملة .

والنص فى تكامله يربط بين هذا الجوهر والهدف أو الغاية التى يبتغيها من الأخذ بالنظام الاشتراكى وهو « تذويب الفوارق بين الطبقات » حتى تسود الحرية الاقتصادية والسياسية كاملة لقوى التحالف .

والدستور فى وثيقة اعلانه ، وفى الحكم الذى اوردته المادة الرابعة ، اذ يعترف بالصراع الاجتماعى أى باختلاف المصالح بين الطبقات فانه يتبنى فلسفة جديدة فى حل هذا الصراع ، وهذه الفلسفة لا تعتمد تغليب طبقة على بقية الطبقات ، أو تترك طبقة اقتصادية تمد رواق سلطاتها على الدولة ، ولكنها تفتح الطريق — بعد تصفية مراكز الاستغلال والاحتكار — لحل المتناقضات بين قوى التحالف ومن بينها قوة رأس المال غير المستغل ، بالطريق السلمى اى الديمقراطى . وهذا يعنى ان تصفية مراكز

الاستغلال والاحتكار الاجنبية او المصرية او كليهما معا ـــ والتى يشكلها النمو والتركز المتزايد لرأس المال فى ايدى البعض ـــ شرط مسبق كما انه شرط لاحق لتحقيق سيطرة تحالف قوى الشعب العاملة على الاقتصاد والسياسة . كما انه شرط مسبق وشرط لاحق لتحقيق عملية التفاعل الديمقراطى لازالة المتناقضات بالطرق السلمية . ومن ثم يبدو الترابط والتكامل بين المادة الأولى التى تصدرت الدستور والتى نصت على ان « جمهورية مصر العربية دولة نظامها ديمقراطى واشتراكى يقوم على تحالف قوى الشعب العاملة » ، والمادة الرابعة . فهذه المادة الاخيرة بنصها المتكامل هى المدخل لانطباق المادة الأولى . وقد كان هذا واضحا عند صياغة الدستور . وهو الامر الذى حمل على وضع هذه المادة عند الصياغة باعتبارها جزءا لا يتجزأ من نظام الدولة . وقد صور ميثاق العمل الوطنى الرؤية فى هذا الخصوص فقال فى الباب السابع « الانتاج والمجتمع » ما يأتى :

« وكذلك لابد أن يستقر فى ادراكنا انه لا حرية للفرد بغير تحريره اولا من براثن الاستغلال . ان هذا هو الاساس الذى يجعل الحرية الاجتماعية مدخلا الى الحرية السياسية بل هو مدخلها الوحيد .

انه القضاء على الاستغلال والتمكين للحق الطبيعى فى الفرصة المتكافئة ، وتذويب الفوارق بين الطبقات وانهاء سيطرة الطبقة الواحدة ، ومن ثم ازالة التصادم الطبقى الذي يهدد الحرية الفردية للانسان المواطن ، بل يهدد الحرية الكاملة للوطن كله ...

ان ازالة التصادم الطبقى ـــ الناشىء عن المصالح التى لا يمكن أن تتلاق على الاطلاق بين الذين فرضوا الاستغلال وبين الذين اعتصرهم الاستغلال فى المجتمع القديم ـــ لايمكن ان تحقق تذويب الفوارق مرة واحدة ، ولا يمكن ان تفتح الباب للحرية الاجتماعية والديمقراطية السليمة بين يوم وليلة .

ولكن ازالة هذا التصادم بازالة الطبقة التى فرضت الاستغلال يوفر امكانية السعى الى تذويب الفوارق بين الطبقات سلميا ، ويفتح أوسع الأبواب للتبادل الديمقراطى الذى يقترب بالمجتمع كله من عصر الحرية الحقيقية .

لقد كان ذلك هو أحد الاهداف الاجتماعية العظيمة التى سعت اليها قوانين يوليو ووجهت من أجلها ضربتها الهائلة الى مراكز الاستغلال والاحتكار .

ان هذا العمل الثورى العظيم جعل امكانية الديمقراطية السليمة امرا قابلا للتحقيق لأول مرة فى مصر » .

ونعود للتأكيد على ان فلسفة النظام الديمقراطى والاشتراكى والذى اخذ به الدستور تقوم على توفير عناصر القوة الاقتصادية للمجتمع — ممثلا فى الدولة — وليس لطبقة أو مجموعة افراد . ذلك ليكون المجتمع قادرا فى كل وقت على تصفية كل صورة من صور استغلال الانسان للانسان . ومن ثم فان كل اجراء يتيح حرية النمو غير المحدود لرأس المال الخاص ومن ثم يسمح بتركز الثروة يتصادم مع هذه الفلسفة ، ذلك لأن مثل هذا التركز يفتح الطريق — بطبيعة رأس المال الكبير والاحتكارى — امام حرية الاستغلال الرأسمالى . ومن ثم يؤدى ذلك الى المزيد من التمايز الطبقى والى احتدام الفوارق بين الطبقات .

وهذا نفس ما ينطبق على مقولة ان كل شخص حر فى أن يكسب ويتعاظم رأس ماله بأرقام فلكية ، ما دام يؤدى حق الدولة فى الضرائب وما دام الكسب مشروعا (وما أكثر ما يرتكب باسم الكسب المشروع من آثام ..)

ولنذكر انه فى سبتمبر سنة ١٩٥٢ واجهت الثورة — وقد كانت على اول عتبات الطريق — وضعا مماثلا ، عندما رأى مجلس قيادة الثورة معالجة التفاوت الاجتماعى بالاصلاح الزراعى ، ورأت الحكومة فى ذلك الحين ان تكتفى بالضريبة لمعالجة هذا التفاوت . وحسمت الثورة الخلاف باصدار قانون الاصلاح الزراعى . فقد كان الهدف هو تصفية مراكز الاقطاع الريفى الذى كان يضع القوة الاقتصادية ، ومن ثم السطوة السياسية . فى أيدى القلة . كما ان الملكية العقارية شبه الاقطاعية كانت عقبة فى سبيل التنمية تستوعب الجزء الأساسى من الفائض الاقتصادى القومى الذى يبدده كبار الملاك فى الاستهلاك .

والأمر كما نرى ، ينطبق أيضا على الاقطاع الرأسمالى فانه لابد وان يلقى بثقله الاقتصادى ليفرض سيطرته الكاملة على المجتمع بأسره .

وسنعود الى هذه النقطة مرة اخرى بتفصيل اكثر فى نهاية هذه الدراسة عندما نعرض بالتحليل للتعديل المقترح ادخاله على نص المادة ٤ من الدستور ولتقرير اللجنة الخاصة المشكلة فى مجلس الشعب للنظر فى مبدأ تعديل الدستور .

واذا كنا خصصنا هذا المبحث لأسس وجوهر النظام الاشتراكى . فاننا فى متابعة قراءة النصوص الدستورية التى حددت المقومات الاقتصادية يمكن ان نفرع قراءتنا الى عدة موضوعات :

عناصر النظام الاقتصادى ، الملكية فى النظام الاقتصادى ، القطاع العام والقطاع التعاونى والقطاع الخاص ، ونتناول بعد ذلك قطاع الاستثمار الاجنبى الذى استحدثته سياسة الانفتاح وقننه فى التشريع المصرى قانون استثمار المال العربى والاجنبى والمناطق الحرة الصادر بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ والقوانين المعدلة له .

المبحث الثانى

عناصر النظام الاقتصادى

١ ـــ التنمية الشاملة المخططة :

تعرضت المادة ٢٣ من الدستور الدائم لأسلوب تنظيم وادارة وقيادة الاقتصاد القومى فنصت فى صدرها « على ان ينظم الاقتصاد القومى وفقا لخطة تنمية شاملة » . ففى ظل النظام الاشتراكى ـــ كما قدمنا ـــ تصبح الدولة مسئولة مسئولية مباشرة عن تسيير الاقتصاد القومى . واسلوب هذا التسيير هو التخطيط الشامل الالزامى ، والمقصود بالتخطيط هو تحديد مسار الاقتصاد القومى فى مختلف قطاعاته خلال فترة زمنية معينة (خمس أو عشر سنوات مثلا) مقدما فى ضوء القوانين الموضوعية ، وبقصد تحقيق أهداف محددة سلفا . والهدف الاساسى للاقتصاد الاشتراكى كما قدمنا هو « الاشباع المتزايد لحاجات الشعب العامل المادية والروحية المتزايدة من خلال التطوير المستمر والتحسن المطرد للانتاج الذى يشترك فيه الجميع . » واذا كان هذا هو الهدف فان الاشتراكية لا يمكن نصورها بدون تخطيط الزامى . لأنه لا بد فى مواجهة هذه الاحتياجات المتزايدة للشعب العامل من حصر احتياجات المجتمع والافراد وحصر الموارد المتاحة واستخدام هذه الموارد بالشكل الذى يشبع على افضل وجه تلك الحاجات . وهذا هو التخطيط المقصود من المادة ٢٣ من الدستور . التخطيط الذى يكفل التطور المتناسق والمتوازن للاقتصاد القومى بكل قطاعاته والتناسب فيما بين اجزاء الاقتصاد القومى . فقاعدة التنمية المخططة الشاملة فى مفهوم نص المادة ٢٣ من الدستور قاعدة اجتماعية ، وهى تحديد أولويات الاشباع وفقا لأهمية الاحتياجات ، واهدافها اجتماعية على النحو الذى استطردت اليه المادة المذكورة فى تحديد اهداف التنمية الشاملة المخططة . وهذا ما يفرق بين التنمية فى ظل النظام الاشتراكى والتنمية فى ظل النظام الرأسمالى . فطبيعة رأس المال ـــ اذا ترك حرا ـــ ان يتجه الى القطاعات التى تعود بأعلى عائد او ربح . فالتنمية فى ظل الاقتصاد الرأسمالى يكون توجهها الى اصحاب الدخول الكبيرة او المتوسطة وكذلك فى منتوجها وعائدها . اما التنمية فى ظل النظام الاشتراكى فيكون توجهها اساسا الى

اشباع حاجات أصحاب الدخول المحدودة . ولنضرب مثلا بسيطا يوضح الفارق بين النظامين فالحاجة الى الاسكان الشعبى وتوفيره ضرورة فى ظل التنمية الاشتراكية ، وهو امر لا يمكن تصوره فى ظل تنمية رأسمالية . ويتصل بهذا المثل الاصوات التى بدأت خافتة ثم ارتفعت حتى كادت تملى رأيها ـــ بتحرير قطاع الاسكان من كل القيود وتركه للقطاع الخاص لأن هذا وحده الكفيل بحل مشكلة الاسكان ، وهذا الرأى ـــ الذى كاد يصبح سياسة مقننة ـــ نرى محصلته كل يوم فى اشكال وصور استغلال الانسان (١) .

والتنمية التى تستهدفها المادة ٢٣ من الدستور إذا كانت تنمية اقتصادية فى جوهرها فهى تنمية اجتماعية فى غايتها وشمولها . اذ تتناول المجتمع بأسره من قاعدته الى قمته تحقيقا لأهداف تنشد التغيير البعيد المدى للمجتمع ، نحو الافضل والأسعد للأغلبية الساحقة من أبنائه . وهذه التنمية وفقا لأحكام الدستور ونصوصه تكفل زيادة الدخل القومى واعادة توزيعه بما يحقق العدالة بين من يملك ومن لا يملك غير عمله . وتؤكد هذا المبدأ المادة ٢٥ من الدستور حيث تنص على ان لكل مواطن نصيبا فى الناتج القومى يحدده القانون بمراعاة عمله أو ملكيته غير المستغلة . وهكذا تمضى المادة ٢٣ فى تبيان اهداف خطة التنمية المخططة ولاعادة توزيع الدخل (حتى لا تتركز الثروة عند قطب فى المجتمع ويتركز الفقر فى القطب الآخر) . والقضاء على البطالة ، وزيادة فرص العمل ، الأمر الذى لا يتحقق الا عن طريق المزيد من التنمية ، ثم ربط الأجر بالانتاج ليكون ذلك حافزا للعامل على تجاوز أهداف الخطة فى الكم ومدة الانجاز فيتزايد الانتاج بما يعود على المجتمع ككل ، ثم وضع حد ادنى للاجور بما يكفل للعامل حياة شريفة وكريمة . وأخيرا وضع حد أعلى يكفل تقريب الفروق بين الدخول .

وقد عنى الدستور فى هذا الهدف الاخير بوضع حد اعلى للدخول يحدده القانون تاركا الحد الأدنى للدخول يتصاعد نحو الاقتراب من الحد الأقصى بما يكفل تقريب الفروق بين الدخول وذلك حتى لا يتفاقم التمايز الاجتماعى بين المواطنين .

ونعود على التأكيد على الطابع الاجتماعى والانسانى للدستور ، التضييق المضطرد على النمو غير المحدود لرأس المال الخاص والتحسين المضطرد لظروف معيشة الجماهير المنتجة .

---

(١) نشير الى المناقشة التى دارت فى صحيفة الاهرام عن الاسكان وما اوضحه المهندس حسين عثمان رئيس لجنة الاسكان بالحزب الوطنى الديمقراطى (حزب الاغلبية) عن تصور لجنة الحزب الذى سيعرض على الحزب ومجلس الشعب لحل مشكلة الاسكان ، وينتهى هذا التصور كما قال الى « ان القطاع الخاص يقوم ببناء كل حاجة والحكومة لا تبنى لاشعبى ولا اقتصادى ولا متوسط ولا فوق متوسط » كما نشير الى ما قاله خلال المناقشة « ما العالم كله ماشى قطاع خاص » .

على اننا نشير ايضا الى الحقيقة التى اشار اليها وزير الاسكان خلال عرضه الموضوع فقد قال انه فى ظل الظروف الاقتصادية الحالية لايقدم القطاع الخاص على التاجير ويبحث عن العائد السريع لرأس المال اى ان القطاع الخاص يبنى ليبيع وليس ليؤجر .

(ملحق صحيفة الاهرام ٨ فبراير سنة ١٩٨٠) ..

٢ ــ سيطرة الشعب على كل أدوات الانتاج وعلى الملكية :

نصت المادة ٢٤ من الدستور على ان « يسيطر الشعب على كل ادوات الانتاج ، وعلى توجيه فائضها وفقا لخطة التنمية التى تضعها الدولة . »

والسيطرة هنا شاملة لكل وسائل الانتاج . والمقصود بوسائل الانتاج هى كل الأشياء التى تخصص لانتاج سلع تشبع الحاجات ، فالأرض والآلات والمواد الأولية ومبانى المصانع وشبكات السكك الحديدية ووسائل النقل ... الخ كلها وسائل انتاج .

واذا كانت الدولة ــ وهى تنوب عن المجتمع ــ اصبحت مسئولة عن تسيير الاقتصاد القومى وفقا لخطة تنمية شاملة بأهدافها الأقتصادية والاجتماعية التى سبق التطرق اليها (مادة ٢٣ من الدستور) فمن الطبيعى ان تكون بيدها كل مفاتيح الانتاج ولها من الاجهزة ما يمكنها من هذا التسيير .

وهذه السيطرة على كل وسائل الانتاج اما أن تكون بالتملك المباشر لأدوات الانتاج وهو ما اطلق عليه الدستور « الملكية العامة أو ملكية الشعب » لوسائل الانتاج ، أو برقابة الشعب لأنواع الملكية الأخرى التى يسمح بها الدستور . وهذه الملكية والرقابة هدفها الأول والأخير هو توجيه حركة رأس المال فى اطار واحد ونحو هدف واحد . والاطار هو خطة التنمية الشاملة . اى التنمية التى يشمل عائدها كل الشعب ، وليست التنمية الهامشية أو الجانبية التى تعنى تنمية اقتصاد بعض الأفراد لا الاقتصاد القومى ، وتنمية الثروات الفردية وليس الثروة القومية . ذلك لأن الأهداف المقصودة بالتنمية الشاملة لا يمكن تحقيقها فى ظل تنمية جانبية او هامشية .

والدستور بعد ان أورد النص العام الخاص بسيطرة الشعب على كل أدوات الانتاج (مادة ٢٤) تعرض بعد ذلك للملكية فأخضع كل أنواع الملكية لرقابة الشعب وحدها بثلاثة انواع : الملكية العامة ، ملكية الشعب ، والملكية التعاونية ، والملكية الخاصة غير المستغلة (مادة ٢٩) .

وسنرى كيف ان الدستور قد اخضع كل انواع الملكية هذه لتخطيط الدولة رافضا قاطعا حركة أى شكل من أشكال رأس المال خارجا عن اطار خطة التنمية . وانه أعلن فى وضوح ، لا يقبل اى لبس او تحايل ،عزل رأس المال المستغل عن حركة المجتمع .

واتصالا بهذه الأنواع الثلاثة من الملكية نتناول كل نوع منها فى فرع مستقل بقراءة النصوص الدستورية التى تحكم كل فرع واستظهار محتواها وحدودها .

الفرع الأول

الملكية العامة ، ملكية الشعب (القطاع العام)

نصت المادة ٣٠ من الدستور فى فقرتها الأولى على ان « الملكية العامة هي ملكية الشعب ، وتتأكد بالدعم المستمر للقطاع العام . »

وجاءت بعد ذلك الفقره الثانية من المادة المذكورة فنصت على ان « يقود القطاع العام التقدم فى جميع المجالات ويتحمل المسئولية الرئيسية فى خطة التنمية » .

وكانت الفقرة الأولى من المادة ١٣ من الاعلان الدستورى الصادر فى الخامس والعشرين من شهر مارس سنة ١٩٦٤ تنص على أن :

« الملكية تكون على الاشكال التالية :

(أ) ملكية الدولة : أى ملكية الشعب ، وذلك بخلق قطاع عام ، قوى وقادر ، يقود التقدم فى جميع المجالات ، ويتحمل المسئولية الرئيسية ، فى خطة التنمية .

(ب) ملكية تعاونية : أى ملكية كل المشتركين فى الجمعية التعاونية .

(ج) ملكية خاصة : قطاع خاص يشترك فى التنمية ، فى اطار الخطة الشاملة لها من غير استغلال ، **على ان تكون رقابة الشعب شاملة للقطاعات الثلاثة ، مسيطرة عليها كلها** »

واذ تؤكد المادة ٣٠ من الدستور الدائم نفس المعانى التى اكدتها المادة ٣١ من الاعلان الدستورى الا ان الفارق فى الصياغة ان عبارة « خلق قطاع عام » لم تعد لها من حاجة بعد ان تحقق قيام هذا القطاع العام ، قويا وقادرا ، واصبح عنصرا فعالا فى حياتنا الاقتصادية . كما ان هذا القطاع العام

أصبح هو الوضع الطبيعى فكريا والسائد عمليا . بل اصبح هو « العمود الفقرى للتقدم والتطور » « وقام بالدور الأساسى فى تحقيق الاستقلال الاقتصادى ومواجهة متطلبات الحرب » . هذه هى نفس التعبيرات التى استخدمها برنامج العمل الوطنى الذى أقره المؤتمر القومى العام للاتحاد الاشتراكى العربى فى يوليو سنة ١٩٧١ ، قبل صدور الدستور بأقل من شهر واحد . ونتيجة لكل هذا استخدمت المادة ٣٠ عبارة « وتتأكد بالدعم المستمر للقطاع العام » . ودعم القطاع العام شامل للكم والكيف ، اى بتوسيع مداه وزيادة قدراته بصفة مستمرة .

ونقول ان صياغة نص المادة ٣٠ من الدستور جاءت بعد ان تبدلت صورة الاقتصاد المصرى من اقتصاد رأسمالى تحاول الدولة توجيهه عن طريق قطاع عام ، الى اقتصاد عماده القطاع العام ، الذى يلعب الدور القيادى ازاء القطاع الخاص والقطاع التعاونى ، ويعتمد فى مسيرته على مبدأ التخطيط الشامل . وجاء الدستور الدائم ليضفى على هذه الصورة صفة الدوام والاستمرار وليكفل الدعم المستمر لها .

وإذا كان جوهر التخطيط هو حصر الموارد المتاحة وضمان استخدامها وفقا لخطة تحقق من ذلك الاستخدام افضل النتائج فان القطاع العام هو أفضل وسيلة لتعبئة الموارد من اجل التنمية . كما ان القطاع العام هو المكون الرئيسى للفائض الاقتصادى الذى يعقد عليه الأمل فى استمرار التنمية الاقتصادية وتحقيق أهدافها المنصوص عليها فى الدستور (مادة ٢٣) . فالفائض الاقتصادى الذى يتكون داخل القطاع العام بالذات هو الذى يدخل بأكمله فى خدمة المجتمع ككل .

واذا اعيد التأكيد مرة اخرى على ان المدخل فى صياغة احكام الدستور كان مدخلا اجتماعيا وانسانيا قبل ان يكون مدخلا فنيا ، لذلك فقد تركزت الآمال حول الدور التقدمى الذى يستطيع ان يؤديه القطاع العام فى حياة الجماهير الشعبية المتميزة بالتخلف والفقر . فالدولة فى ظل النظام الاشتراكى ، اصبحت ملتزمة من خلال القطاع العام بوضع اسعار معتدلة لكثير من السلع والخدمات ، وهى اسعار تقل احيانا عن تكلفة انتاجها . بحيث ان مشروعات القطاع العام المنتجة والموزعة للسلع والخدمات تتحمل خسارة مالية مقدرة سلفا . وهذه السياسة السعرية ترعى فى الأساس اعتبارات اقتصادية واجتماعية مثل انتشار البطالة بكل انواعها ، وانخفاض الاجور بالنسبة للعمال والموظفين ، وضعف بعض دخول الفئات الاخرى كالفلاحين ، والارتفاع السريع فى اسعار كثير من ضرورات الحياة كالمسكن والمواد الغذائية والملبس . وهذه السياسة السعرية لا يمكن ان ينفذها ، ويسيطر عليها سوى القطاع العام .

تلك كانت نظرتنا الانسانية ومفهومنا العلمى للقطاع العام ودوره حسب مارتبته نصوص الدستور .

وفى هذا السياق يتعين ان نفرق بين القطاع العام الاشتراكى والقطاع العام فى ظل الرأسمالية . فتطور الرأسمالية المعاصرة وظهور الأزمات الاقتصادية وخاصة الكساد الكبير فى ١٩٢٩ ــ ١٩٣٤ ونمو قوة العمل وتأثيرها ، كل ذلك اتسم بظهور قطاع عام فى الدول الرأسمالية . وما من دولة رأسمالية واحدة ليس بها قطاع عام . على ان الفارق كبير وجوهرى بين هذا وذاك . فأساس النظام الرأسمالى محكوم بمبدأ الملكية الرأسمالية لوسائل الانتاج (لا سيطرة الشعب على كل وسائل الانتاج) . بحيث يظل القطاع العام فيه ، مهما يتسع نطاقه ، استثناء يرد على قاعدة عريضة من الملكية الرأسمالية . ويظل القطاع العام استثناء تمليه الضرورات ، ويجب ان يبقى فى حدود هذه الضرورات . وينحصر نطاقه نوعيا فى المرافق العامة والصناعات التى لا تدر ربحا مناسبا لرؤوس الأموال الخاصة ، او التى لا تمكن تطويرها الا باستثمارات ضخمة لا تمثل عائدا سريعا ومرتفعا للاستثمارات الخاصة . وينحصر نطاقه زمنيا باعادة بيع اسهمه للرأسمالية . كما ينحصر نطاقه شكلا فى ظاهرة الشركات المختلطة وعدم انفراد الدولة بالملكية .

وهذه الصورة قد تجاوزها الاعلان الدستورى الصادر فى سنة ١٩٦٤ ثم الدستور الدائم فى سنة ١٩٧١ فكرا ، وتجاوزها الاقتصاد المصرى عملا ، منذ اجراءات يوليو سنة ١٩٦١ وما بعدها .

فالثورة فى سعيها لتنمية الاقتصاد القومى ورفع مستوى معيشة الجماهير لجأت الى سياسة المشاركة المحدودة ، أى مساهمة الدولة مع القطاع الخاص « اعتبارا من سنة ١٩٥٤ . ثم رادت الدولة ميدان التنمية بقطاع عام ثانوى مع صدور قوانين التمصير وانشاء المؤسسة الاقتصادية فى سنة ١٩٥٧ . ورغم نمو القطاع العام منذ ذلك الحين فان الاقتصاد المصرى ظل فى مجموعه اقتصادا رأسماليا تحكمه قوانين وأساليب الرأسمالية التى لا يحد منها الا تدخل الدولة لتوجيه التنمية أو سعيا وراء تحقيق العدالة الاجتماعية . وقد عبر احد اعضاء مجلس قيادة الثورة (١) فى فبراير سنة ١٩٥٧ عن طبيعة القطاع العام فى ذلك الحين فقال فى تصريح له :

« سوف يكون النشاط الحكومى فى التنمية مكملا للنشاط فى القطاع الخاص ، ويركز فى الأنواع التى يحجم القطاع الخاص عن القيام بها لأنه لا يألفها ، أو غير مستعد لتحمل المخاطر فيها . ومن الممكن ان تباع هذه المشروعات بعد ان يثبت نجاحها الى القطاع الخاص » .

واتصالا بذلك اعلن الدكتور عبد المنعم القيسونى فى نوفمبر سنة ١٩٥٩ ، بوصفه رئيسا للمؤسسة الاقتصادية ، انها قررت ان تبيع اسهم الشركات التابعة لها للجمهور » .

ومن خلال التجربة والخطأ واصرار رأس المال « عالمى ومحلى » على الاحجام عن المشاركة فى أية

---

(١) السيد عبد اللطيف البغدادى .

تنمية حقيقية ، رغم المزايا وصور التشجيع ، التى تقررت لجذب رؤوس الأموال . وأمام رفض رأس المال الخاص أى صورة من صور التخطيط المركزى ومحاولة الالتفاف حول القطاع العام واستنفاد فائضه . وسط كل هذه العقبات ، التى عوقت ، وكادت تقوض كل محاولات التنمية الحقيقية ، تشكلت قناعة ، فكرية وعملية ، بأن عملية التنمية الاقتصادية لا تحتاج فقط الى وجود قطاع عام بل الى وجود قطاع عام قوى وقادر يقود المسئولية الرئيسية فى خطة التنمية ، وان هذا الطريق وحده هو الضمان الحقيقى لمواصلة التنمية الاقتصادية . من هذه القناعة الفكرية والعملية استقرت مكانة القطاع العام ، فى قواعد دستورية حاكمة ، فى الاعلان الدستورى الصادر فى ١٩٦٤ ثم الدستور الدائم ، دستور ١٩٧١ .

ولسنا فى مجال الاستعراض الفكرى أو مجال الدفاع عن القطاع العام [1] فنحن فى صدد مناقشة قواعد دستورية حاكمة ، احترامها واجب على الحاكم والمحكوم . ومن هذا المنطلق فان كل التشريعات والاجراءات التى استهدفت أو تستهدف ، أو يكون من شأن تطبيقها ، تقليص وتفتيت دور القطاع العام تصطدم بالنصوص الصريحة للدستور وتشكل عدوانا على هذه النصوص .

ففى الوقت الذى يكثر فيه الحديث عن الشرعية الدستورية ، وعن احترام احكام الدستور نصا وروحا ، وان الدستور هو المرجع ولا مرجع غيره ، يقف رئيس الوزراء فى مجلس الشعب وهو يعرض برنامج الحكومة فى ١٥ ديسمبر سنة ١٩٧٩ ، وباغفال تام لما سجلته الفقرة الثانية من المادة ٣٠ من الدستور التى تقرر ان القطاع العام يقود التقدم فى جميع المجالات ويتحمل المسئولية الرئيسية فى خطة التنمية « يقف رئيس الوزراء [2] — معبرا عن رأى الحكومة والحزب الحاكم [3] — محددا اطار عمل الدولة التى يحكمها الدستور الدائم ، دستور ١٩٧١ ، فيقول : **لقد انتهى الوقت الذى كان القطاع العام يتحمل فيه وحده عبء التنمية ، وقد انتهى معه العهد الذى كان القطاع العام يضمن فيه العمل لكل مواطن يرغب فى ذلك** .. .. .. ، وبناء عليه فان الأسلوب العملى هو اتاحة فرص العمالة الكريمة المنتجة عن طريق المزيد من الانفتاح » ويمضى رئيس الوزراء مؤكدا على النقاط الآتية :

---

(١) سبقنا الى ذلك الميثاق الذى اعلن فى ٣٠ يونيو سنة ١٩٦٢ وبرنامج العمل الوطنى الذى صدر فى ٢٦ يوليو سنة ١٩٧١ وبعد هذا ورقة اكتوبر التى صدرت فى ابريل سنة ١٩٧٤ ونسجل هنا ما جاء فيها عن القطاع العام « اما عن القطاع العام بما توافر له من وضع قيادى فى اقتصادنا القومى كان الاداة الفعالة فى التنمية ، وبفضله تحققت الزيادة الضخمة فى الانتاج ، وقامت المشروعات الكبرى ومن عائدة استمر تمويل التنمية . وهو الذى حقق الصمود الاقتصادى بعد العدوان » .

(٢) الدكتور مصطفى خليل .

(٣) الحزب الوطنى الديمقراطى .

*سوف تعمل الحكومة على تهيئة المناخ المناسب بدعم البنية الأساسية وتوفير المرافق وتشجيع الادخار والاستثمار ورفع العراقيل من الطريق (لرأس المال الاجنبى والمحلى) .

*اما عن القطاع العام « فقد تقوم الحكومة عن طريق القطاع العام ببعض المشروعات الاستراتيجية الأساسية التى يعجز القطاع الخاص عن القيام بها ولكنها سوف تترك الباب مفتوحا على مصراعيه للقطاع الخاص للقيام بدوره الفعال ... » .

*« يقتصر دور الاستثمارات العامة على عمل اساسى واضح وهو تهيئة المناخ الملائم ثم تحفيز القطاع الخاص للقيام بدوره فى الانتاج الصناعى واستصلاح الأراضى واستزراعها .. » .

*والقطاع العام « تشجع الحكومة الاتجاه الى قيامه بمشاركة القطاع المصرى والأجنبى فى مشروعات انتاجية مشتركة تسهم فى زيادة الانتاج [1] » .

هكذا نعود الى مرحلة سبقت على الشرعية الدستورية للاعلان الدستورى فى سنة ١٩٦٤ وللدستور الدائم ، دستور ١٩٧١ ، مرحلة قطاع عام ثانوى غارق فى بحر من الرأسمالية الاجنبيه والمحلية . قطاع عام علة وجوده ضرورة القيام ببعض المشروعات الاستراتيجية والاساسية التى يعجز القطاع الخاص عن القيام بها ، ثم ترك الباب مفتوحا لبيعها لرأس المال الخاص . اى ان ما قد يقوم به القطاع العام هو بعض الاستثمارات التى لا يقبل عليها الرأسماليون ، لضخامة الاستثمارات المطلوبة لها او لبطء توليدها للأرباح ، أو لضآلة عائدها فى النهاية ، ولكنها ضرورة للنمو الرأسمالى الواسع .

عندئذ يتولى القطاع العام مهمة اجراء التجارب بدلا من رأس المال الخاص ، يقتحم المخاطر ويتحمل الخسائر المحتملة الى ان ينجح المشروع ، فيستولى عليه رأس المال الخاص ، ... الوارث الشرعى فى السيطرة على كل مشروع ناجح . وهكذا يوضع القطاع العام فى النهاية فى خدمة رأس المال الخاص .

والدولة التى القى عليها الدستور مسئولية تجميع الموارد وتوجيهها وفقا لخطة تنمية شاملة تكفل زيادة الدخل القومى وتحقيق الاهداف الاجتماعية المنصوص عليها فى المادة ٢٣ من الدستور أصبح لاستثماراتها العامة دور مقصور على عمل اساسي واضح وهو تهيئة المناخ الملائم للاستثمار الخاص بدعم

---

(١) يراجع ايضا بيان وزير الصناعة الذى طلب فيه من الشركات الصناعية التى تواجه نقصا فى عمليات تمويل التوسعات والاضافات الصناعية اللازمة لها ، الدخول فى مشروعات مشتركة مع القطاع الخاص او المستثمرين لتنفيذ هذه المشروعات والاضافات (صحيفة الاهرام ٢٨ / ١٢ / ٧٩) .

البنية الاساسية وتوفير المرافق **infrastructure** ثم تحفيز القطاع الخاص للقيام بدور الانتاج . اى العدول نهائيا عن اقتصاد التخطيط المركزى وترك الاستثمارات حرة تنطلق مع منطقها الوحيد وهو مجرد تنمية ثروتها وتحقيق اقصى ما يمكن من الربح لها .

ونعود الى بيان رئيس الحكومة فنقول واذا كنا قد نسينا فالتاريخ لا ينسى ، ففى ظل تحالف الاستعمار والاقطاع كان الحرص على استغلال مواردنا المتاحة فى ذلك الوقت يقتضى القيام بمشروعات أساسية للبنيان الاقتصادى infrastructure مثل الطرق والكبارى ووسائل النقل ومشروعات الرى والصرف . وازاء إعراض الرأسماليين الاجانب ، وافتقاد الرأسماليين المصريين ، كان لا بد ان تتصدى الدولة للقيام بالمشروعات التى يريدها الاستعمار والاقطاعيون . وهكذا قام فى مصر قطاع عام فى ظل الاستعمار ليخدم سادة ذلك العصر من مستعمرين واقطاعيين .

لنضرب مثلا على ذلك فى مجال النقل والمواصلات . كانت السكك الحديدية الرئيسية والتليفونات والتلغرافات ملكا للحكومة . ذلك ان وجود السكك الحديدية كان ضروريا لنقل محصول القطن من كافة انحاء البلاد الى الاسكندرية ، ميناء التصدير ، وتلك مصلحة مشتركة لملاك الأراضى الاقطاعيين وللاستعمار البريطانى . وقد احجمت شركات السكك الحديدية الاوروبية عن مد خطوط حديدية فى بلادنا لانها لم تكن لتحقق من مثل هذا المشروع ربحا يتناسب مع ضخامة الاستثمارات فيه . وكان على الشعب المصرى ان يمول من عرقه وكده انشاء شبكة السكك الحديدية التى تخدم فى المقام الأول مصالح مستغليه . وكذلك كان الشأن فى شبكة التليفون والتلغراف الضرورية لحركة محصول القطن ولاجراءات الامن . كل ما لا يدر ربحا كبيرا يدفع للشعب كل نفقاته . وما يشكل مصدر ربح كبير تخص الشركات الاستعمارية نفسها به ، النقل فى المدن الكبيرة ، ترام القاهرة ، ترام الاسكندرية ، السكك الحديدية الضيقة ، البنوك ، التصدير والاستيراد ، شركات الأراضى .

ونظرة اخرى على ما كان يجرى بالنسبة للأراضى الزراعية : كانت الدولة تقوم باستصلاح الاراضى ثم تبيعها لكبار الملاك بثمن بخس وبأقساط تمتد على سنوات طويلة . واحيانا كانت تقوم بشق الترع والمصارف اللازمة لاستصلاح الاراضى — وهى التى تمثل الجزء الاهم من نفقات الاستصلاح — ثم تترك لكبار الملاك او الشركات الاجنبية عمليات تسوية التربة والاستزراع ، كذلك مشروعات الرى والصرف الاساسية التى كان المستفيد الأول منها كبار الملاك .

والدولة تعود بعد كل هذه السنوات الطويلة من نضال الشعب المصرى ليمتلك كل مقدراته الى نفس المهمة ، دعم البنية الأساسية **infrastructure** ثم تحفيز القطاع الخاص الأجنبى والمصرى على الاستثمار ... وهكذا بدلا من ان تدور العجله الى الأمام تشدنا الى صور الماضى عندما نشأ القطاع العام لا ليكون أداة تنمية حقيقية ولكن ليكون خادما لسادة ذلك العصر من مستعمرين واقطاعيين .

والدولة التى استقرت مسئوليتها منذ سنوات على ضمان حق العمل لكل من يبلغ مرحلة العمل ، تتنصل من هذه المسئولية وتترك سوق العمل تتحكم فيه شركات الانفتاح . ثم هى تعتمد على شركات الانفتاح لايجاد فرص العمالة الكريمة المنتجة لحوالى ثمانية ملايين من الأيدى العاملة الاضافية خلال السنوات العشرين القادمة .. هذا ما يقوله برنامج الحكومة ...

والدولة المسئولة دستوريا عن تمكين القطاع العام من القيام بدوره القائد فى جميع المجالات ، وعلى وجه خاص فى مجال السيطرة على السوق ، تدفع بالقطاع العام دفعا عن طريق تشجيعه على مشاركة القطاع الخاص ، المصرى والأجنبى ، تدفع به الى التخلى عن دوره واللحاق بالركب المتسابق للحصول من السلع المنتجة والخدمات على أعلى ربح ، لأن هذا القانون هو الذى يحكم الاستثمارات الخاصة طالما هى حرة من كل توجيه أو ترشيد .

هذا بعض ما جاء فى برنامج الحكومة ، تتويج وتدشين لخطوات تمت من قبل منذ الانفتاح الاقتصادى ثم قانون الاستثمارات الاجنبية فى يونيو سنة ١٩٧٤ اتصالا بمجموعة متكاملة من القوانين والاجراءات التى غيرت تماما من المقومات الأساسية للاقتصاد المصرى ومن طبيعة النظام الاقتصادى نفسه [١] .

---

(١) نلاحظ التوافق بين الاتجاهات التى عبرت عنها محاضر العمل (المؤرخة ١٣ اكتوبر سنة ١٩٧٦) ، والتى نظم اجتماعها مجلس الاعمال المصرى الامريكى للاستثمار ، والخطوط الاساسية التى عبر عنها رئيس الوزراء فى برنامج الحكومة فيما يتعلق بالقطاع العام . والفارق ان رئيس الوزراء يستخدم عبارات تتردد منذ بداية الاخذ بسياسة الانفتاح الاقتصادى عن « تحقيق الاستقلال لوحدات القطاع العام » و « تحرير شركات القطاع العام » و « تحويل بعض الهيئات الى شركات مستقلة » . ومجموعة العمل تسمى الاشياء بمسمياتها وتشيد بالتشريعات والاجراءات التى اتخذتها الحكومة المصرية « لاستبعاد القطاع العام من السيطرة على الانتاج » removing much Public Sector of Production وتبارك ايضا هذه المحاضر الخطوات التى اتخذتها الحكومة المصرية بعرض انصبة من القطاع العام على المستثمرين Private investors

ونشير الى ان مجلس الاعمال المصرى الامريكى للاستثمار انشىء فى اوائل عام ١٩٧٥ وذلك عقب اتفاقية عقدت خلال زيارة الرئيس نيكسون لمصر ، بين حكومة مصر والولايات المتحدة الامريكية . وقد اوضحت هذه الاتفاقية ان العلاقات الثنائية بين ممثلى رجال الاعمال فى كل من الدولتين من شأنها ان تساهم مساهمة فعالة فى تحسين العلاقات بين الدولتين خاصة فى ضوء ورقة اكتوبر سنة ١٩٧٣ التى استهدفت التحرير الجوهرى للاقتصاد المصرى وارست القاعدة للانفتاح الاقتصادى . كما اشار الاتفاق الى ان هذا المجلس سيعمل على ازدهار العلاقات التجارية بين البلدين وتقديم المشورة للحكومتين عن السياسات الاقتصادية التى تخدم هذا الهدف . وفى اكتوبر سنة ١٩٧٦ نظم هذا المجلس مجموعة عمل حضرها من الجانب المصرى اعضاء المجلس من ممثلى الحكومة والقطاع العام والقطاع الخاص الى جانب مجموعة المستشارين والاخصائيين فى المجالات الاقتصادية وحضر من الجانب الامريكى اعضاء المجلس الامريكيين الى جانب ١٢٠ من رجال الاعمال الامريكيين من مختلف الاتجاهات وممثلين عن وكالات الاعمال الحكومية الامريكية .

ونلاحظ ان مجلس الاعمال المصرى الامريكى لم يقف عند مجرد الاستشارات الاقتصادية بل تعداها الى ابداء توجيهات سياسية . فقد جاء فى الفصل الاول من محاضر مجموعة العمل الخاص باطار السياسة(ص ٧ و ٨) ما يأتى :

ويبدو ان وزير الاقتصاد لم يجد ما جاء فى برنامج الحكومة كافيا للتعبير عن حقيقة التغيير الذى قلب كل المقومات الاساسية الاقتصاد المصرى فاذا به يبادر الى الاعلان عن تعديل الدستور ... دون حاجة لانتظار التعديلات التى اقترحها مجلس الشعب ودون حاجة لاتباع الأوضاع المرسومة لتعديل الدستور .

فبينا ينص الدستور فى المادة ٣٠ على ان يقود القطاع العام التقدم فى جميع المجالات ويتحمل المسئولية فى خطة التنمية ،**يبادر وزير الاقتصاد ويعلن ان القطاع الخاص هو صلب التنمية الاقتصادية يشاركه فى ذلك القطاع الأجنبى** (فأى تجنٍّ أكثر من ذلك على الدستور) .

واذا كنا نجد المبرر لوزير الاقتصاد فى ان ينسى او يتناسى الميثاق الوطنى فاننا لا نجد له المبرر لكى ينسى او يتناسى القاعدة النظرية لسياسة الانفتاح الاقتصادى والاستثمارات الاجنبية (ورقة اكتوبر — ابريل سنة ١٩٧٤) .

فهو يعلن ادانته الكاملة للقطاع العام وكفاءة رجاله فيقول « ان التجربة السابقة اثبتت ان الحكومة لا تعتبر من العناصر الجيدة لادارة المشروعات الصناعية والزراعية لهذا فاننا سنترك القطاع الخاص ليعمل بكل الجهود ليتطور وينمو ... » .

فتصفية القطاع العام واجبة تنفيذا للحكم الذى أصدره وزير الاقتصاد ليفسح المجال امام القطاع الخاص والقطاع الاجنبى (بادارته الجيدة) .

وورقة اكتوبر التى لا نغفر لوزير الاقتصاد نسيانها او تناسيها تقول :

« على اننى اود ان اؤكد ان تجربة القطاع العام فى التحليل الأخير ايجابية تماما وما يحدث أحيانا من انحرافات أو قصور فى الأداء لا يجوز ان يطمس فى أذهاننا الصورة الحقيقية لمنجزات القطاع العام ولكفاءة رجاله الذين شكلتهم تجربته بمئات الآلاف من مديرين وخبراء وفنيين وعمال ، يعدون الآن ثروة قومية تعتد بها البلاد ، ورصيدا ضخما فى بناء مستقبلها » .

اتفق المحللون الامريكيون والمصريون فى مجموعة العمل على ان المشكلة السياسية القائمة حاليا فى مصر هى جعل النظام السياسى فى مصر متمشيا مع السياسة الاقتصادية الجديدة للبلاد ومع الوضع العالمى المتغير . وان استمرار التنمية الاقتصادية فى مصر يعتمد على الاستقرار السياسى وعلى قبول الاصلاحات التى يحتاجها الامر لدعم السياسات الجديدة . ويمضى المحضر الى القول بأنه « فى ظل اقرار المقومات الاساسية لهذه السياسة فقد اتفق المحللون بأن مفتاح النجاح يعتمد على وجود قيادة سياسية قادرة على احلال المسئولية الفردية محل المسئولية الحكومية » .

ولعل هذه التوصيات والتوجيهات تفيد القارىء فى متابعة انعكاساتها على التغيرات والتحولات السياسية والاقتصادية التى تتابعت فى مصر خلال السنوات الاخيرة ، والتى غيرت من وجه مصر القومى والوطنى والسياسى والاقتصادى .

وتمضى ورقة اكتوبر فتقول « **كما ان القطاع العام يظل الأداة الأساسية للتعبير عن الارادة الوطنية فى تشكيل اقتصادنا القومى . انه الضمان الرئيسى لأن تظل القرارات الهامة قرارات مصرية ، تعبر بالفعل عن استقلال مصر الاقتصادى** » .

فهل يستقيم هذا مع ما أعلنه وزير الاقتصاد ، ومع ماسبقه اليه رئيس الوزراء فى برنامج الحكومة ، من ان القطاع الخاص هو صلب التنمية الاقتصادية يشاركة فى ذلك القطاع الأجنبى .

واذا كان لكل مجتمع اقتصادى انظمته السياسية وقوانينه وفلسفته ومبادئه من الاخلاق فهل لنا ان نتساءل عما اذا كانت التعديلات التى يرتب الآن لادخالها على الدستور تستهدف صيغا جديدة تسبغ على الوضع الجديد بمفاهيمه ومنطلقاته وعلاقاته طابع الشرعية الدستورية ؟ وما دامت هذه الأوضاع قد تأكدت داخل الاقتصاد والمجتمع فقد بقى ان تتأكد في الدولة عن طريق تعديل الدستور ...

قد يكون من الاصوب ان نرجىء الاجابه على هذا التساؤل الى حين مناقشتنا للتعديلات المقترح ادخالها على الأساس الاقتصادى لجمهورية مصر العربية مؤثرين اولا ان نواصل استعراض النصوص والاحكام الدستورية الخاصة بالمقومات الاقتصادية عن طريق قراءة واعية متفحصة . اذ عن طريق الفهم الواعى لهذة النصوص والاحكام يمكن ان نتفهم ابعاد ما يراد بها او ما يراد لها .

واتصالا بقراءتنا فى المادة ٣٠ عن الملكية العامة ، ملكية الشعب (القطاع العام) نقول انه من مقتضى تطبيق هذا النص الدستورى ان تتأكد الملكية العامة بالدعم المستمر للقطاع العام الذى يتمتع — من جانب — بالدور القيادى داخل الاقتصاد القومى ، ويتحمل — من جانب آخر — المسئولية الرئيسية فى خطة التنمية . وتفرض هذه القاعدة الدستورية الحاكمة على الدولة ان توافر أمرين للقطاع العام :

الأمر الأول ، ان تدعم باستمرار من وجوده المادى .

الأمر الثانى ، ان توفر الاسباب لقيام القطاع العام بدوره فى قيادة التقدم فى جميع المجالات وتحمل المسئولية الرئيسية فى خطة التنمية .

ومن ثم فنقل ملكية القطاع العام كله او بعضه لرأس المال الخاص ، المحلى او الاجنبى ، وقيام شركات مختلطة بين القطاع العام ورأس المال الخاص ، المحلى والأجنبى ، وانحسار سيطرة القطاع العام على

مفاتيح الاقتصاد المصرى [1] . كل هذا وغيره من التشريعات والاجراءات التى تتابعت منذ ١٩٧٤ مستهدفة القطاع العام فى وجوده المادى ودوره القيادى ، مخالفات متصلة لقواعد الدستور الحاكمة للدولة .

والقطاع العام بما عناه الدستور ، مستهدف بذاته ، لان استمرار وجوده المادى ودوره القيادى يجعل احتمال العودة الى التخطيط المركزى والسيطرة على السوق ممكنا . باعتبار ان القطاع العام هو القاعدة المادية للتخطيط . وحتى هذا الاحتمال لا يقبله منطق رأس المال الذى يريد ان يوجه استثماراته الوجهة التى يريدها طبقا لقوانين السوق وقانون الربح الاقصى والعائد السريع المضمون لا طبقا لاطار خطة (مادة ٢٣ من الدستور) . ومن ثم فلا بد من القضاء حتى على هذا الاحتمال وتقليم اظافر القطاع العام بتقليص دوره الى الحد الذى وضعه فيه رئيس الوزراء . دور ثانوى أو هامشى فى سير الاقتصاد القومى . اما شركات القطاع العام فاما ان تسيطر عليها علاقات الانتاج الرأسمالية عن طريق اشتراك القطاع الخاص ، المصرى والأجنبى فى رأسمالها ، او تترك لمصيرها المحتوم امام المنافسة غير المتكافئة مع المشروع الخاص الذى حرره القانون من كل الاعباء والتكاليف المثقل بها القطاع العام ، وكفل له اعفاءات ضريبيه وجمركية وتسهيلات ائتمانية حرمها على القطاع العام . وهكذا ينتفى عملا اى احتمال للعودة للتخطيط . فالتخطيط بالمعنى الذى عناه الدستور الزامى [2] بالضرورة لأنه يجعل قرارات الدولة ، من خلال القطاع العام هى القرارات التى تقود وتوجه وترشد وتحدد اتجاهات الانتاج واحجامه واهدافه . فالتخطيط بهذا المعنى الذى عناه الدستور مستحيل مع سيادة المشروع الخاص .

ومشاركة رأس المال الخاص — المصرى والأجنبى — فى خطة التنمية — لن يكون الا مشاركة

---

(١) يكفى ان نشير فى هذا المجال الى ان قطاع المال — والمال عصب الحياة الاقتصادية — الذى كان مملوكا ملكية عامة للشعب قد تغيرت صورته تماما واصبحت البنوك المصرية الاربعة تسبح فى خضم ما يقرب من اربعين بنكا اجنبيا ومشتركا يجتمع لديها الحجم الا كبر من ودائع النقد الاجنبى ، الى جانب حرية التحويل الى الخارج ، واستثمار ودائع المصريين خارج البلاد ، وذلك دون رقابه حقيقية من البنك المركزى ، وسنعرض لهذا الموضوع بالتفصيل فى نهاية هذا الفصل .

(٢) ومن هنا فان ما ذهبت اليه ورقة اكتوبر التى جرى عليها الاستفتاء فى ابريل سنة ١٩٧٤ فى شأن الموافقة على سياسة الانفتاح من ان القطاع العام هو وحدة الذى يمكن ان تلزمه الخطة الزاما مباشرا ، فى حين ان التخطيط للقطاعات الاخرى له معنى مختلف ، ويتم باساليب غير مباشرة كالضرائب والائتمان والاسعار ، والحوافز والاعفاءات . هذا يعنى فى وضوح عدم الربط بين مشروعات الانفتاح والخطة العامة للدولة ، واذا كان التخطيط نظاما للتحكم فى اتجاهات نمو القطاعات الاخرى وخاصة قطاع الانفتاح . ومن ثم فان الطبيعة الدستورية لخطة التنمية ، وهى الشمول ، التى اكدتها المادة ٢٣ من الدستور وكذلك ما فرضته المادة ٣٢ من الدستور من ضرورة ان تكون حركة رأس المال غير المستغل فى اطار خطة التنمية تتصادم مع ما جاء فى ورقة اكتوبر ، وسنعرض فيما بعد لورقة اكتوبر خلال مناقشات للاستفتاءات التى جرت خلال السنوات الاخيرة ، ومدى شرعية الاستفتاء على مبادىء تخالف احكام الدستور او تصطدم مع هذه الاحكام .

اختيارية . ولا تملك الدولة ـــ بعد ان ضعف مركز التوجيه ، وهو القطاع العام ـــ لا تملك غير مجرد حفز رؤوس الأموال الخاصة على المشاركة فى الخطة . والخطة ليست مجرد صورة جميلة لمستقبل مشرق يرسمها الخيال ، ولا تدعمها غير النوايا الطيبة التطوعية لرؤوس الأموال الخاصة ، من الاستثمارات المصرية والاجنبية ...

ان التخطيط الالزامي وقاعدته المادية الأساسية ، ملكية الشعب ، ليس اختيارا ولكنه ضرورة فى مجتمع يتآكل تحت وطأة التمايز بين الثراء الفاحش والفقر الرهيب ، وترتفع معدلات التضخم فيه بنسبة تتجاوز كل النسب العالمية [1] . قد يكون هذا النوع من التخطيط الاختيارى أو التأشيرى ـــ كما يطلق عليه فى فرنسا ـــ مناسبا لمجتمع رأسمالى غنى ومتقدم صناعيا واستقرت فيه نواميس التطور ، خاصة وان هذا التخطيط يوضع لمصلحة القوى الرأسمالية او الاحتكارية ، ولكنه بالتأكيد لا يستجيب الى تطلعات الجماهير العريضة من شعبنا التى طال حرمانها من كل شيء .

وامامنا مثل حى فى سعينا الى رفع مستوى معيشة شعبنا ، وهى فترة الخطة الخمسية الأولى فيما بين عام ١٩٦٠ ـــ ١٩٦٥ ، خطة التنمية الوحيدة التى طبقت فى تاريخ مصر الاقتصادى . فقد بدأت فى منتصف عام ١٩٦٠ والمفهوم الرأسمالى للتنمية مازال سائدا ، بحيث ان الاعتماد الأساسى كان على القطاع الخاص اما القطاع العام فكان مجرد قطاع ثانوى لا يمثل عندئذ سوى ١٨ ٪ من جملة الناتج القومى . ونذكر أنه فى سنة ١٩٦٠ بدأت الخطة الخمسية والأمل معقود على القطاع الخاص لتمويل ٤٠ ٪ من استثمارات السنة الأولى بحيث يمثل ٧٠ ٪ من التمويل المحلى للخطة فى السنتين الأولى والثانية ، وعلى ان تشكل المدخرات الخاصة فى نهاية الخطة ٥٥ ٪ من مجموع التمويل المحلى المطلوب . ومنذ السنة الأولى احجم القطاع الخاص عن تمويل الخطة . ولولا اجراءات يوليو ١٩٦١ التى وسعت من قاعدة الملكية العامة ، ملكية الشعب . مع بروز الدور القيادى للقطاع العام لما كان فى الامكان ان تحقق هذه الخطة اهدافها فى مواجهة العقبات والمعوقات الداخلية والخارجية التى وضعت فى طريقها . ويعتبر الاقتصاديون المصريون فترة الخطة الخمسية الأولى من اخصب الفترات تجربة وانجازا وعطاء فى تاريخ التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى مصر .

(١) انظر ما قاله رئيس الوفد الامريكى عن توزيع الدخل والتضخم فى مصر فى الاجتماع الثالث للمجموعة الاستشارية الدولية الذى انعقد فى باريس فى ديسمبر سنة ١٩٧٩)(صحيفة الأهرام فى ٢٠ و ٢١ ديسمبر سنة ١٩٧٩ وعلى وجه خاص المقال الافتتاحى تحت عنوان « محاكمة جادة .. وعادلة » ! فالدول الدائنة والهيئات الدولية الدائنة تحاكم مصر الدولة ذات السيادة . والعنوان يكفى للتعبير عما لحق مصر من جراء الديون الباهظة القيمة والتكاليف ؟ ... انظر ايضا ما نشرته صحيفة الاهرام تحت عنوان تقرير كامل عن نتائج اجتماعات المجموعة الاستشارية الدولية وما قيل فى هذه الاجتماعات عن توزيع الدخل والثروة فى مصر (صحيفة الاهرام فى ١٨ / ١٢ / ١٩٧٩) .

وتقدر المديونية الخارجية نتيجة لاطلاق الاقتراض والاستثمار الاجنبى دون قيود بنحو ١٤ مليون دولار . وهو امر يدعم تبعية الاقتصاد الوطنى للاقتصاد الاجنبى . (وقد تصاعدت الديون بعد ذلك الى الضعف) .

وما زالت كلمات **برنامج العمل الوطنى** الذى أصدره المؤتمر القومى للاتحاد الاشتراكى فى ٢٦ يوليو سنة ١٩٧١ ، قبل صياغة الدستور واصداره بأيام ، يتردد فى هذا الخصوص وهو يتحدث عن اعداء التقدم فيقول : « **لقد تعرضت المشروعات الاساسية للتنمية لحملات متتالية من الهجوم القائم على النقد الهدام الخبيث ، ونال القطاع العام العمود الفقرى للتقدم والتطور ، نصيب الاسد فى حملة الهجوم والتشكيك ، وهو الذى قام بالدور الأساسى فى تحقيق استقلالنا الاقتصادى ومواجهة متطلبات الحرب ...**

« **وامتد التشكيك ... وبدأت ترتفع أصوات تنادى بالتخلى عن التنمية وأهدافها الطموحة وتضييق مجال القطاع العام وتسوية امورنا مع القوى الاستعمارية وفتح الابواب امام استثمارات احتكاراتها ...** » .

وعلى هدى من كل هذا جاءت صياغة الدستور مؤكدة استمرار التنمية الشاملة بتوجهها الاجتماعى نحو جماهير الشعب متمثلة فى تحقيق الاهداف المنصوص عليها فى المادة ٢٣ من الدستور .. وبقاعدتها المادية الأساسية « الملكية العامة ، ملكية الشعب ، القطاع العام » (مادة ٣٠ من الدستور) .

والقراءة دائما تحرك فكر الانسان وتحمل له ذكريات يراد ان يطمسها النسيان [1] . فقد جاءت

---

(١) منذ سنة ١٩٧٢ تعمدت القيادة على مختلف مستوياتها طمس الدور الذى قامت به سكرتيرية اللجنه المركزية بتشكيلها المنتخب فى سنة ١٩٧١ — وقد تشرفت بصفتى السكرتيرالاول لها فى هذه المرحلة . وقد شملت محاولات اخفاء الحقائق ان نسب الى بعض الاشخاص بالاسم اعداد الصيغة النهائية للدستور ، وقد بدا الهجوم يوجه الى سكرتيرية اللجنه المركزية والى شخصى منذ الاعلان عن برنامج الاتحاد الاشتراكى واسس العمل الوطنى فى ١٠ يونيو سنة ١٩٧١ والذى جرت على اساسة انتخابات الاتحاد الاشتراكى العربى من القاعدة الى القمة . وكان الهجوم يستهدف ضرب الوجه التقدمى الاشتراكى والديمقراطى ، الذى ابرزه هذا البرنامج والذى قطع الطريق على من حاولوا استغلال ١٥ مايو لتحويل المسار السياسى والاقتصادى لثورة يوليو سنة ١٩٥٢ . وقد حاول البعض واذكر منهم الآن السيد محمود ابو وافيه والسيد محمد حامد محمود والدكتور محمد دكرورى تشكيل تكتل داخل الاتحاد الاشتراكى واللجنة المركزية لمقاومة هذا البرنامج . وما كان لهؤلاء قوة فى ذاتهم ولكنهم كانوا يضفون على انفسهم النفوذ باتصالاتهم وصلاتهم . واستخدموا فى ذلك كل اسلحة التشكيك والتشهير ، واقول كل الاسلحة ولا احدد لها وصفا ، وما زلت اذكر المواقف الصلبة التى وقفها زملائى اعضاء سكرتيرية اللجنة المركزية امام هذه الاتجاهات تأكيدا للاشتراكية والديمقراطية وجماعية القيادة والتى انتهت باعفائى من سكرتيرية اللجنة المركزية بصورة دراماتيكية — ليحل محلى السيد / سيد مرعى .. وليبدأ الاتحاد الاشتراكى يتخفف تدريجيا من كل القيم والمبادىء التى ارتبط بها فى برنامج ١٠ يونيو وفى برنامج العمل الوطنى . ولا عجب بعد ذلك ان ينفتح الطريق امام السيد / محمود ابو وافيه رئيس لجنة الاقتراحات والعرائض فى مجلس الشعب ليتقدم فى ابريل سنة ١٩٧٣ لمجلس الشعب ببرنامج اقتصادى كامل يدعو فيه للانفتاح الاقتصادى تحت عنوان « تغيير المقومات الاساسية للاقتصاد المصرى » ، ولا بد هنا ان اذكر هذه الفترة التى تعتبر — رغم قصرها — من انصع واشرف فترات العمل السياسى ديمقراطيا وتنظيميا . فترة

صياغة الدستور والاتحاد الاشتراكى — الذى كنت اتشرف بصفتى سكرتيرا اول للجنته المركزية — كان كالخلية التى لا تتوقف حركتها فى التعبئة للمعركة والدعوة للتعجيل بها ، يحمل رسالة اعداد الشعب لمعركة شاملة وحاسمة مع العدو الصهيونى الجاثم على ارضنا المصرية وعلى الأرض العربية .

وكانت اسرائيل تهاجم الاتحاد الاشتراكى وتصف قياداته بأنها مجموعة من الصقور وقد شرفتنى اسرائيل بقسط وافر من هجومها وكراهيتها وما زلت اعتز بهذا الشرف .

ذكرت ذلك لارتباطه بصياغة أحكام الدستور . وقد يبدو الامر بعيدا بين المعركة والدستور ، ولكنه تباعد ظاهرى . فقد استقر ادراكنا جميعا ان الجبهة الداخلية هى امتداد عضوى لقواتنا المسلحة التى تقف على الجبهة المتقدمة استعدادا للصدام مع العدو . وانه لابد من اعداد الجبهة الداخلية اعدادا سياسيا واقتصاديا واجتماعيا للمقاومة والمشاركة فى المعركة وفى تعزيز قدرات قواتنا المسلحة المادية والمعنوية .

وكان التركيز فى المقدمة على قواتنا المسلحة ، اعدادا وتسليحا وتدريبا ، وفى الداخل على القطاع العام ، القاعدة القادرة على امداد اقتصادنا بالقدرة على احتمال تكاليف المعركة ومتطلباتها ، وعلى سد حاجات الشعب وتصليب صموده الاجتماعى والنفسى . وكانت آمالنا فى النصر وتطلعاته تجول فى الخواطر . **فالشعوب لا تنتصر فى معاركها لتضع انتصارها فى متحف التاريخ ، أو ليستغله البعض ويحوله الى امجاد شخصية ، ولكنها تنتصر لتنطلق بانتصارها الى حياة أفضل لكل هؤلاء الذين اعطوا دماءهم وعرقهم للنصر ، الفلاح والعامل والموظف الصغير والانسان البسيط** . وكانت لدينا القاعدة الصلبة التى كان يمكن ان ننطلق منها بعد النصر الى الرخاء فى عملية تنمية حقيقية وشاملة يعود عائدها على المجتمع كله من قاعدته الى قمته .

ورغم كل السلبيات فان ايجابيات القطاع العام قد اثبتت قدرته طوال السنوات التى تلت حرب يونيو سنة ١٩٦٧ وخلال اكتوبر سنة ١٩٧٣ . ويكفى كمظهر واحد لهذه القدرة انه استطاع

التحالف الحقيقى القائم على اساس من التفاعل الحر والديمقراطى بين كل الآراء والاتجاهات . ولابد ايضا بهذه المناسبة ان اذكر الانجازات الكبيرة لهذه الفترة : تأكيد الوجه التقدمى للاتحاد الاشتراكى ، اعداد الصيغة التقدمية الانسانية للدستور ، الدعوة للتعجيل بالمعركة العسكرية ، الدعوة والاعداد لحرب شعبية حاسمة مع العدو الصهيونى ، الدعوة المبرمجة الى الاخذ باسلوب اقتصاد الحرب . وبعد ذلك اعداد برنامج العمل الوطنى الذى عرض على المؤتمر القومى العام واقره فى ٢٦ يوليه سنة ١٩٧١ ، ووضع خطة شعبية تحركت كل قواعد الاتحاد الاشتراكى لتحضيرها لتتلاقى مع خطة التنمية التى فصلها برنامج العمل الوطنى ولتضفى على الخطة الطابع الديمقراطى الذى ينبع من حاجات الجماهير ويعود الى الجماهير التى تحمل مسئولية تنفيذ الخطة .

خلال الفترات الصعبة القاسية ان يمكن الدولة من ان تسيطر من خلاله على السوق وان تحكم قبضتها على الاسعار .

ومن هنا جاء حرصنا خلال صياغة الدستور على تقرير كل امكانيات القوة والقدرة للاثنين معا ، قواتنا المسلحة وملكية الشعب . ومن هنا ايضا يبدو الترابط بين نص المادة ١٨٠ من الدستور التى تعرضت للقوات السلحة وبين المادة ٣٣ التى تناولت الملكية العامة بالحماية والدعم .

فقد نصت المادة ١٨٠ من الدستور على ان « الدولة وحدها هى التى تنشىء القوات المسلحة وهى ملك للشعب ، مهمتها حماية البلاد وسلامة أراضيها وأمنها وحماية مكاسب النضال الشعبى الاشتراكى » .

بينما نصت المادة ١٨٠ من الدستور على ان : للملكية العامة (ملكية الشعب) حرمة وحمايتها ودعمها واجب على كل مواطن وفقا للقانون ، باعتباره سندا لقوة الوطن وأساسا للنظام الاشتراكى ومصدرا لرفاهية الشعب » .

ان هذه النصوص التى اضفت على القطاع العام هذه الحرمة واسبغت عليه الحماية الدستورية لم تكن البلاغة الصياغية هى التى املتها ، ولكن المعطيات الموضوعية هى التى فرضتها . فقد كانت امامنا الارقام وامامنا المنجزات التى حققها القطاع العام فى مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

ولنأخذ قطاع الصناعة مثلا . والصناعة بالذات لان العد التنازلى قد بدأ بالنسبة لها مع سياسة الانفتاح الاقتصادى ، وقد أكد البرنامج الذى عرضه الدكتور مصطفى خليل فى مجلس الشعب أخيرا هذا الاتجاه مسايرة لتوجيهات تقول بان التنمية عن طريق الصناعة الثقيلة والكهرباء « مقولة ماركسية » يتعين عدم الاعتداد بها ... نقول لنأخذ قطاع الصناعة وقد كانت معطياته الموضوعية أمامنا ونحن نصوغ الدستور . فقد بلغ حجم الاستثمار الثابت فى السنوات العشر التى سبقت وضع الدستور حوالى ٣٣٠٠ مليون جنيه مقابل ١٠٠٠ مليون جنيه فقط فى السنوات الخمسين التى سبقت الثورة ، ولعب التصنيع الدور الأساسى فى هذا النمو السريع الذى يندر ان نجد له مثيلا فى الدول النامية . لقد كان الانتاج الصناعى فى ١٩٥٢ لا يزيد عن ٢٨٢ مليون جنيه فبلغ فى سنة ١٩٧٠ ٪ ١٩٧١ أكثرمن ٢٤٢٤ مليون جنيه أى ان معدل نمو الانتاج الصناعى فى العشرين سنة كان ١١٫٤ ٪ سنويا . وكان نصيب الصناعة من الدخل القومى حوالى ٩ ٪ سنة ١٩٥٢ فوصل الى ٢٢ ٪ فى ١٩٧٠ ٪ ١٩٧١ .

ووفقا للخطة العشرية التى وضعها برنامج العمل الوطنى الذى وافق عليه المؤتمر القومى للاتحاد الاشتراكى العربى فى يوليو سنة ١٩٧١ ، لمضاعفة الدخل القومى خلال عشر سنوات ، كان نصيب الصناعة من الدخل القومى سيتجاوز نصيب الزراعة ، وبهذا تعبر مصر خطوة حاسمة لتصبح بلدا صناعيا زراعيا بعد ان ملأ الاستعمار رؤوسنا بأن مصر بلد زراعى ، ويتعين ان تعيش فى هذا الاطار . على ان اهم ما كان امامنا من المعطيات ليس حجم الانتاج وحدة ولكن التغيير الشامل والعميق فى هذه الصناعة المصرية . لقد كانت اهم الصناعات القائمة فى بداية الخمسينات هى السكر والغزل والنسيج والاسمنت والاسمدة . وقد زاد الانتاج فيها عدة اضعاف نتيجة للتوسعات والمصانع الجديدة ، فانتاج الغزل مثلا قد زاد من ٤٩ الف طن سنة ١٩٥٠ الى ١٧٥ الف طن ١٩٧٠ / ١٩٧١ . وزاد انتاج الاسمنت فى نفس الفترة من مليون طن الى ٣٫٨ مليون . وزاد انتاج الاسمده الأزوتيه من ٨٣ الف طن الى ٧٦٥ الف طن ، والسكر من ١٩٥ الف طن الى ٥٨١ الف طن .

وتولى القطاع العام انشاء عدد كبير من الصناعات لأول مرة فى البلاد . كانت امامنا هذه المشروعات ونحن نصوغ الدستور . وفى مقدمة هذه الصناعات ، صناعة الحديد والصلب وصناعة المطروقات ، والصناعات الكيماوية الثقيلة ، وصناعة محركات الديزل وصناعة السيارات والجرارات والصناعات البترولية والبتروكيمائية ، صناعة السفن البحرية . هذا بالاضافة الى الجديد من الصناعات الغذائية والاستخراجية والمنتجات المعدنية والاجهزة الكهربائية .

والدور الأساسى فى التصنيع تولته الدولة عن طريق الصناعات الجديدة والتوسعات الضخمة فى الصناعة القائمة وتضمنت الخطة العشرية لبرنامج العمل الوطنى هدف نمو للصناعة خلال السنوات العشر التى تبدأ من سنة ١٩٧١ — هو ١٢٠ ٪ مع التركيز على الصناعات الثقيلة وفى مقدمتها مجمع الحديد والصلب ومجمع الفسفور ، ومشروع الالنيوم والفيروسليكون وصناعة الآلات .

وأنا لا أغفل هنا دور الزراعة فبرنامج العمل الوطنى يعتمد على ركيزتين اساسيتين ، الزراعة والصناعة . الا ان التركيز على الصناعة جاء لارتباطه بالقطاع العام وبالاشتراكية الاساس الاقتصادى للدولة . فالاشتركية تفترض انتشار الانتاج الآلى الحديث ذى الطابع الجماعى (اى المملوك ملكية عامة للشعب) وبعبارة اخرى تفترض حركة تصنيع نشيطة بوحدات انتاجية ضخمة ، توفر الاساس المادى للبناء الاشتراكى .

فالتصنيع — والاستمرار فى التصنيع — تجربة وخطأ — كان ولا يزال — هو السبيل الاساسى لاستمرار الزيادة السريعة فى الدخل القومى . كما ان الصناعة هى القادرة على اقامة التوازن الانسانى الذى لا بد منه بين مطالب الانتاج واحتياجات الاستهلاك . وكل هذا لا يوفره الا القطاع العام — المملوك ملكية عامة للشعب .

ولعل سلبيات القطاع العام كثيرة ، ومن حقنا وواجبنا ان نقوم هذه السلبيات . ولكن الهجوم انصب على القطاع العام فكرا وفلسفة وهدفا وهو الاشتراكية . انصب على القاعدة الصناعية التى فتحت الطريق لتحول مصر الى بلد زراعى — صناعى وفتحت الطريق لامكانية استمرار الزيادة السريعة فى الدخل القومى . وقد صور برنامج العمل الوطنى الصادر فى ٢٦ يوليو سنة ١٩٧١ هذا التهجم وأسبابه وأهدافة فقال : « **وبدأت ترتفع اصوات تنادى بالتخلى عن التنمية وأهدافها الطموحة وتضييق مجال القطاع العام وتسوية امورنا مع القوى الاستعمارية وفتح الابواب امام استثمارات احتكاراتها .** »

ومن الغريب ان رئيس الوزراء فى البرنامج الذى عرضه على مجلس الشعب — وهو يرسم للقطاع العام هذا الدور الثانوى التابع ، ويعلن عن انكماش مخصصات الصناعة ، يقول فى صدد غيبة التعاون العربى ان اشقاءنا العرب فاتهم ان « **اقتصادنا يقوم على قاعدة صناعية عريضة تم ارساؤها خلال سنوات طويلة** » . ولكن الذى اغفلة السيد رئيس الوزراء هو القول بأن الفضل الرئيسى فى هذه القاعدة الرئيسية كان للقطاع العام .

الفرع الثانى

الملكية التعاونية

نصت المادة ٣١ من الدستور على ان « الملكية التغاونية هى ملكية الجمعيات التعاونية ، ويكفل القانون رعايتها ويضمن لها الادارة الذاتية .» . وترتبط قراءة هذه المادة الرابعة من الدستور التى ارست النظام الاشتراكى القائم على الكفاية والعدل كالأساس الاقتصادى لجمهورية مصر العربية .

والكفاية كما قدمنا هو الزيادة المستمرة فى الانتاج ، والعدل هو حسن توزيع عائد الانتاج . والهدف من هذه الزيادة المستمرة هو الاشباع المتزايد لحاجات الشعب العامل المتزايدة من السلع والخدمات من خلال التطوير المستمر المضطرد للانتاج الجماعى .

واذا كان القطاع العام — كما اوردنا — يعتبره الدستور القاعدة المادية الأساسية لاضطراد نمو الانتاج الجماعى ، فهناك الى جانب هذا القطاع قطاع يضم صغار المنتجين الذين يعملون بأيديهم فى الصناعة أو الزراعة او غيرها من مجالات النشاط الاقتصادى . وفى هذا القطاع يبرز الطابع الفردى للانتاج . الا ان الامر المهم هنا ان المنتج الصغير يجمع بين عنصرى العمل ورأس المال الذى يفصل بينهما الانتاج الرأسمالى فصلا حادا .

فالصانع الحرفى وكذلك الفلاح يعمل بيده فضلا عن ملكيته لبعض وسائل الانتاج . وهذا القطاع يمثل قوة من قوى الانتاج ولكن هذه القوة ذات طابع متخلف نسبيا مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتكنية التى طرأت على سوق الانتاج ، ومع الحاجة المضطردة الى زيادة الانتاج كما وكيفا .

وقد كان لا بد من شكل يبقى على هذا القطاع بطابعه التاريخى الفردى ويسمح فى الوقت نفسه بتطوير الانتاج فيه بشكل جماعى بما يحقق زيادة العائد بالنسبة للعاملين فى هذا القطاع وبالنسبة للعائد القومى ككل .

والملكيه التعاونيه هى الشكل الذى تقدمه الاشتراكية لحل مشكلة تطوير الانتاج دون تصفية لوضع صغار المنتجين . وتتمثل الملكية التعاونية فى الملكية المشتركة لوسائل الانتاج التى يعجز كل منتج على حدة على اقتناءها . فالمنتج الصغير لا يملك ما يكفى لشراء الآلات اللازمة وانما سيشترك مع اقرانه فى شرائها ومن ثم ستكون ملكية مشتركة لهم . ومن هذا يتضح ان التعاون فى ظل الاشتراكية يولد عن الرغبة فى تطوير وسائل الانتاج ، ويتمثل فى ملكية مشتركة لهذه الوسائل ، ويقوم على فكرة توزيع العائد على أساس العمل وليس على أساس الملكية . وهذه العملية تمتد باستمرار الى وسائل انتاج أخرى وعلاقات انتاج أخرى وفقا لضرورات تنظيم الانتاج على أساس علمى متطور .

لنأخذ مشكلة الزراعة مثلا فقد استقر فى قناعتنا ان الحلول الصحيحة لمشكلة الزراعة لا تكمن فى تحويل الارض الى الملكية العامة ، وانما تستلزم وجود الملكية الفردية للأرض فى الحدود التى لا تسمح بالاقطاع ، وتوسيع نطاق هذه الملكية باتاحة الحق فيها لاكبر عدد من الاجراء .

على انه لعلاج ما يترتب على تفتيت ملكية الارض الزراعية من اخطار اقتصادية كان لا بد من تدعيم هذه الملكيات الصغيرة بالتعاون على امتداد مراحل عملية الانتاج فى الزراعة من بدايتها الى نهايتها .

ومن ثم فقد كان لابد ان يتجاوز التعاون الزراعى مفاهيمه الضيقة . كمجرد ائتمان بسيط ، الى مفاهيم تعاونية واسعة ، تبدأ مع عملية تجميع الاستغلال الزراعى وتساير عملية التمويل التى تحمى الفلاح من المرابين والوسطاء . وتتصل بالفلاح الصغير الى الحد الذى يمكنه من استعمال احدث الآلات والوسائل العلمية لزيادة الانتاج . ثم الى التسويق الذى يمكن الفلاح من الحصول على الفائدة العادلة تعويضا عن عمله وعرقه المتواصل . وقد كان هذا هو الحل الذى يكفل للملكيات الصغيرة للأرض اقتصادا قويا نشطا .

والتعاون بهذا المفهوم وهذا الاتساع هو الكفيل بأن يخلق المنظمات التعاونية القادرة على تحريك الجهود الانسانية فى الريف لمواجهة مشاكله . وهو الكفيل ايضا بتعزيز العناصر العاملة فى الحقول بقوى جديدة من العمال الفنيين العاملين فى خدمة الانتاج الزراعى فى جميع مراحله .

ان الملكية التعاونية بهذا المفهوم الاشتراكى لا تزيد من انتاجية الارض وتعظم عائد الفلاح فحسب ولكن لها مردودها السياسى الذى يضمن ويؤكد سلطة تحالف قوى الشعب العاملة على مستوى القرية فى مواجهة اى صورة من صور الاستغلال . وهذا هو المقصود من حكم المادة ٣٧ من الدستور والتى تنص على ما يأتى : « يعين القانون الحد الاقصى للملكية الزراعية بما يضمن حماية الفلاح والعامل الزراعى من الاستغلال وبما يؤكد سلطة تحالف قوى الشعب العاملة على مستوى القرية » .

وينطبق هذا التصور على صغار المنتجين الذين يعملون بأيديهم فى الصناعة ، فهم يمثلون احدى القوى الاقتصادية فى هيكل الاقتصاد المصرى . والملكية المشتركة لوسائل الانتاج الحديثة ــ التى تعجز كل وحدة عن اقتنائها ــ هى المدخل لتعظيم عائدها والعائد القومى بأسره .

والمادة ٣١ من الدستور عندما تتحدث عن ملكية الجمعيات التعاونية ــ اى الملكية الجماعية للجمعيات التعاونية ــ انما تعنى اعادة تنظيم الانتاج الصغير والحرفى عن طريق التعاون ــ بمعناه الاشتراكى ــ لافادته من مزايا الانتاج الكبير .

والتعاون فى ظل النظام الاشتركى الذى ارست المادة ٤ من الدستور قاعدته الاصلية يختلف تماما عن التعاون فى ظل الرأسمالية . قد يكون هناك نوع من التعاون مشترك بين النظامين وهو « التعاون الاستهلاكى » الذى يستهدف الاستغناء عن تاجر التجزئه وأحيانا عن تاجر نصف الجملة او تاجر الجملة . أما « التعاون الانتاجى » ، الذى يستهدف الاستغناء عن الرأسمالى كمنظم فى المشروع الصناعى فقد اخفق فى ظل النظام الرأسمالى . ذلك لأن العمال يتعذر عليهم عادة ان يجمعوا رأس المال اللازم لانشاء مشروع صناعى ذى حجم معقول . وقد تحولت تعاونيات الانتاج النادرة التى حققت نجاحا الى « شركات رأسمالية » . كما ان « تعاونيات صغار الرأسماليين » التى تنشط اساسا فى مجالى شراء مستلزمات الانتاج وتسويق المنتجات يجرى توزيع العائد فيها على أساس الملكية وليس على أساس العمل .

ومن ثم نرى ان نجاح وانتشار الملكية التعاونية التى عنتها المادة ٣١ من الدستور بمعناها الأصيل القائم على استبعاد التوزيع على اساس الملكية وجعل معيار التوزيع هو العمل . مثل هذه الملكية لا تتصور الا فى ظل دولة اشتراكية توفر لها ما تحتاج من رعاية ، وتحت قيادة قطاع عام ــ مملوك للشعب ــ لايعمل على تصفيتها ــ مثل ما انتهت اليه تعاونيات الانتاج فى الدول الرأسمالية ــ ولكنه يقدم لها كل اسباب التشجيع ، وفى مقدمتها التمويل وضمان الاسواق وتوفير مستلزمات الانتاج . وهذا ما عبرت عنه المادة ٣١ من الدستور بالنص على ان يكفل القانون رعايتها . وما نصت عليه المادة ٢٨ « ترعى الدولة المنشئات التعاونية بكل صورها ، وتشجع الصناعات الحرفيه بما يكفل تطوير الانتاج وزيادة الدخل . وتعمل الدولة على دعم الجمعيات التعاونية الزراعية وفق الأسس العلمية الحديثة » .

والمادة ٣١ تكفل لهذه الجمعيات الادارة الذاتيه اى ان التعاونيين يديرون بأنفسهم وبطريقة ديمقراطية شئون جمعياتهم .

ولضمان ان تجرى عجلة الانتاج لصالح صغار الفلاحين وصغار الحرفيين ، أى لصالح القاعدة

العريضة من هذا القطاع ، اناط الدستور فى المادة ٢٦ منه بالمشرع ان يكفل لصغار الفلاحين وصغار الحرفيين ثمانين فى المائة فى عضوية مجالس ادارة الجمعيات التعاونية الزراعية والجمعيات التعاونية الصناعية .

وجاء الدستور فى احكامه التى تعرضت للملكية التعاونية تقنينا للاطار الذى وضعه برنامج العمل الوطنى لهذه الملكية الجماعية :

« ان الملكية التعاونية لابد وان تقوم على مضمون اشتراكى ، انها ليست مجرد تجميع لعدد من الأفراد من اجل حل مشاكلهم فيما يتصل بالاستهلاك او الحصول على الخامات او تسويق ما ينتجون . ان هذه الأمور على اهميتها لا يجوز ان تقتصر عليها وظيفة التعاون ، بل لابد وان تتطور وظيفته بحيث يصبح تعاونا انتاجيا سواء فى الصناعة أو الزراعة . ان هذا هو الطريق الى اقامة علاقات انتاجية متقدمة تدفع بالانتاج الى الأمام وتنمى قيما اجتماعية جديدة . واساس التعاون هو حرية الانضمام وانتخاب مجالس الادارة انتخابا حرا مباشرا » .

لقد كان تقديرنا — عند صياغة الدستور — ان الطريق ليس سهلا ولكن من المهم ان نضع من القواعد الدستورية ما يكفل لهذا الشكل من الانتاج الجماعى ان يبدأ فى التدرج البطىء الذى يتم برضا واختيار أصحاب المصلحة فى التعاون وهم الفلاحون والحرفيون ، وكل أصحاب الانتاج الصغير .

والآن وبعد مضى قرابة تسع سنوات على تطبيق الدستور فان القاء نظرة على هذا القطاع ، قطاع الملكية التعاونية ، لايعطى اية دلالة على اننا سرنا شوطا فى الطريق الصحيح فالجمعيات التعاونية الزراعية تكاد تتجمد او على افضل الصور تقف عند حدود دورها الضيق المتعارف عليه ، الائتمان . كما ان الملكية التعاونية فى قطاع الانتاج الحرفى لم تحقق اى تقدم يذكر .

قد تكون دخول بعض الحرفيين تزايدت ولكن هذه الزيادة فى العائد التى قد يكون مرجعها معدلات التضخم المرتفعة — تكاد تستنفد كاملا فى الاستهلاك . والى جانب آخر فهناك فريق من صغار المنتجين اجتذبهم الانفتاح التجارى فانصرفوا عن الانتاج الى انشطة انفتاحية عقيمة لا تعود بأية زيادة على الدخل القومى . وهؤلاء لايشكلون اكثر من قشرة لا تخفى الظروف القاسية التى يعيشها أكثر الحرفيين وهم الذين يشكلون قاعدة اقتصادية كان من الممكن ان تكون قوة نشطة وفعالة فى زيادة الانتاج وفى زيادة العائد الذى يمكن ان يشمل الجميع ،

الفرع الثالث

الملكية الخاصة

ملكية رأس المال غير المستغل

نصت المادة ٣٢ على ان « الملكية الخاصة تتمثل فى رأس المال غير المستغل . وينظم القانون أداء وظيفتها الاجتماعية فى خدمة الاقتصاد القومى وفى اطار خطة التنمية ، دون انحراف او استغلال ، ولا يجوز ان تتعارض فى طرق استخدامها مع الخير العام للشعب » .

وقبل ان نعرض للمادة ٣٢ بالتفصيل لابد لنا من التذكير بأن المادة ٢٩ من الدستور قد حددت الملكية بثلاثة انواع . وان هذه المادة قد وضعت على رأس هذه الأنواع الملكية العامة ، اى الملكية الجماعية والانتاج الجماعى والعائد الجماعى والفائض الجماعى الذى يعاد توظيفه فى خدمة المجتمع ككل . ثم ثنت هذه الانواع الثلاثة بالملكية التعاونية ، أى الملكية الجماعية لطائفة من الشعب والانتاج الجماعى لهذه الطائفة والعائد الجماعى والفائض الجماعى الذى يعاد توظيفه فى خدمة المجتمع ، ان لم يكن كليا فجزئيا ، بالنسبة لأعضاء الجمعيات التعاونية . ثم تنتهى هذه المادة فى تحديد هذه الانواع بالملكية الخاصة والقطاع الخاص .

وأول ما يستدل من منطوق هذا النص — وهو ما حرصنا عليه فى الصياغة — ان الدستور قد جعل الملكية الجماعية والانتاج الجماعى هما الأساس الأول لحركة الاقتصاد المصرى . وهذا ما يستفاد من صريح نص المادة ٣٠ من الدستور بتأكد الدعم المستمر للقطاع العام وبقيادة القطاع العام التقدم فى جميع المجالات ، وبتحمله المسئولية الرئيسية فى خطة التنمية .

والدستور فى تأكيده لهذا الدور الاساسى والقائد والمسئول مسئولية رئيسية فى خطة التنمية للقطاع العام ، كان تأكيده أيضا على وجود القطاع الخاص ودوره الفعال فى خطة التنمية من أجل التقدم ، وكان تأكيده ايضا على الحماية التى تكفل للملكية الخاصة أداء هذا الدور (**المادة ٣٤ من الدستور**) .

وليس صحيحا ما يتردد قوله من ان الثورة فى أية مرحلة من مراحلها عادت رأس المال الوطنى (القطاع الخاص) أو اغلقت الأبواب أمامه او تراخت عن معاونته . بل قد يكون العكس هو الصحيح . فقد احتضنت الثورة الرأسمالية الوطنية المعادية للسيطرة والنفوذ الاجنبى واعتبرتها احدى قوى تحالف الشعب العامل . وكان تحرير الاقتصاد القومى من السيطرة الاجنبية ، وضرب معاقل الاقطاع والرأسمالية الكبيرة ، تخليصا لها من شبكة قهر واستغلال طالما حاصرتها وشلت من جهودها وأفشلت محاولاتها فى بناء صناعة مصرية وانشاء نشاط مصرفى مصرى وتحرير التجارة المصرية . كما ان مشروعات التنمية الضخمة التى اقدمت عليها الثورة خلقت فرص نشاط منتج ومربح لآلاف من الرأسماليين الوطنيين .

والملكية الخاصة هى القاعدة العريضة من قطاع الزراعة . وقد استفاد الزراع من الاستثمارات الضخمة التى خصصتها الدولة لمشروعات الرى والصرف وتحسين التربة وتطوير الانتاج .

وكان القطاع الخاص ، عند صياغة دستور سنة ١٩٧١ ، يمثل ٣٠ ٪ من الانتاج الصناعى ، مستفيدا من مستلزمات الانتاج التى ينتجها القطاع العام ، ومن زيادة القوة الشرائية فى الاقتصاد القومى ، متمتعا بالحماية الجمركية التى تمنع استيراد السلع المنافسة او تفرض رسوما مرتفعة عليها . وبالاضافة الى هذا فان زيادة الانتاج وارتفاع مستوى المعيشة — الذى استهدفته مشروعات الثورة — كان يعنى مزيدا من النشاط وفرص الربح فى قطاعات التجارة والنقل والسياحة التى يزدهر فيها القطاع الخاص ، كما خص برنامج العمل الوطنى القطاع الخاص بنصيب هام فى الزراعة والصناعة والنقل والسياحة والتجارة وهذا ما فصلته الخطة العشرية التى صدرت تنفيذا للبرنامج .

وجاء دستور ١٩٧١ ليؤكد استمرار سياسة الدولة فى رعاية القطاع الخاص مادام ينشط فى اطار الخطة بعيدا عن انحرافات المضاربة والتجارة غير المشروعة .

ولكن الدستور وهو اطلالة على الماضى كما انه اطلالة على المستقبل ، أراد ان يجنب البلاد صورا من الاستغلال والاستنزاف للثروات القومية وللجهد القومى ، تجرع الشعب مرارتها سنين طويلة . اراد ان يؤكد الا عودة لهذه الصور بشكل أو بآخر ، واراد ان يؤكد ان الوطن الذى أصبح يملك مقدراته الاقتصادية لن يفرط فيها مرة اخرى لرأس المال الأجنبى او رأس المال المصرى الذى لم يكن فى حقيقته غير واجهات محليه لمصالح أجنبية همها الأول استنزاف خيرات الوطن وعوائده .

والمادة ٣٢ من الدستور تقوم على مفهومين اساسيين .

أولهما : ان التنمية الشاملة المخططة امر تفرضه ظروف شعب تعيش غالبيته العظمى فى فقر مدقع ، ومن ثم فان هذه الظروف لا تسمح بان يترك منهاج التقدم للجهود الفردية العفوية التى لا يحركها غير دافع الربح الأنانى .

وثانيهما : ان القطاع الخاص مطالب بأن يجدد نفسه وان يشق لعمله قنوات لا تعتمد — كما كان فى الماضى — على الاستغلال الطفيلى ، وليصبح له وظيفة اجتماعية يؤديها فى خدمة الاقتصاد القومى وتحت رقابة الشعب .

ومن هذين المفهومين الأساسيين جاءت صياغة المادة ٣٢ لترسم لرأس المال الخاص المنهج الذى يكفل له حرية الحركة للاستثمار الفردى الذى يخدم أصحابه فى الربح المشروع دون استغلال .

فالمادة تتطلب اساسا الا يكون رأس المال مستغلا . فهى لا تعترف الا برأس المال غير المستغل . ثم تتطلب ان يعمل فى اطار خطة التنمية ، اى فى المجالات التى تسمح بها خطة التنمية الشاملة ، سواء كان ذالك صريحا او ضمنيا . والا يلجأ فى انشطته الى الانحراف او الاستغلال . وتنتهى المادة بحكم عام شديد العمومية يفرض على القطاع الخاص نمطا للسلوك الاجتماعى المستقيم .

وهذا الحكم العام يفرض على القطاع الخاص بألا يلجأ فى استخدام الملكية الخاصة لطرق تتعارض مع الخير العام للشعب .

واذا رجعنا الى الحكم الدستورى الذى يتصدر المادة ٣٢ والذى يجرى منطوقه على النحو التالى : « الملكية الخاصة تتمثل فى رأس المال غير المستغل » فان الأمر يحتاج الى توضيح مفهوم « عدم الاستغلال » الذى قصده هذا الحكم الدستورى . وقد سبق ان اكدنا ان نصوص الدستور تترابط وتكمل بعضها البعض ، وهى دائما محصلة تجارب كما هى ضوابط مستقبل .

اطلالة على الماضى ، صور من الاستغلال الرأسمالى الأجنبى والمصرى :

وقبل ان نستخلص من حكمة التجربة ومن سياق احكام الدستور بعضا من الضوابط التى تحدد معايير « الاستغلال » ، قد يكون من المفيد هنا ان نذكر بالملامح الاساسية لصورة مصر الاقتصادية والاجتماعية حتى أوائل الخمسينات ، حتى تكون محاذيرها امامنا دائما ، تجنبنا عثرات انفسنا . فقد تعرضت مصر لفترة طويلة من تاريخها لأبشع صور الاستغلال والاستنزاف والنهب من جانب رأس المال العالمى .

فالنظام المصرفى بأكمله ، ابتداء من البنك المركزى (البنك الأهلى) حتى أصغر بنوك الرهونات تحت سيطرة رأس المال الأجنبى ولم يشذ عن هذه القاعدة الا بنك مصر وثلاثة بنوك شبه حكومية محدودة النشاط للغاية ، وحتى بنك مصر نجح النفوذ الأجنبى ، مستعينا بالحكومة ، فى ان يقصى عنه القيادات الوطنية ويفرض عليه قيادات متعاونة مع الاستغلال الرأسمالى . كان كل نشاط التأمين فى مصر فى أيدى وكالات اجنبية او فروع لشركات أجنبية أو شركات مصرية اسما يسيطر عليها الأجانب واقعا .

ومعنى ذلك ان المال ، عصب الحياة الاقتصادية ، لم تكن تحكم حركته قرارات مصرية . كما ان معناه ايضا ان مدخرات المصريين التى كانت تتجمع لدى البنوك وشركات التأمين كانت تحت تصرف الأجانب ، يحولونها الى الخارج كيفما شاءوا او يوجهونها لتمويل نشاط الأجانب والمتمصرين فى مصر . ولم يكن يحظى بقروض من البنوك من المصريين الا الاقطاعيين وكبار الرأسماليين المرتبطين بالمصالح الأجنبية . والطريق مسدود امام الرأسمالية الوطنية التى كانت تعانى الأمرين فى الاقتراض من البنوك الأجنبية او من الدولة التى كانت فى حالة عجز كامل عن معاونة اى عملية تنمية .

التجارة الخارجية حكر على الاجانب وقلة من المصريين تدور فى فلكهم . فأهم الصادرات وهو القطن (حوالى ٨٥ ٪ من اجمالى الصادرات) بيد بيوت التصدير الأجنبية التى كانت تسيطر فى نفس الوقت على المحالج والمكابس . والواردات تمر حتما بالتوكيلات المحلية للشركات الأجنبية ، وكالات الاستيراد والقوموسيونجية . وكانت التجارة الخارجية تمثل فى ذلك الوقت حوالى ٥٠ ٪ من الدخل القومى . ومعنى ذلك ان نصف الدخل القومى لا تؤثر فيه ايد وطنية ولا سياسية وطنية .

ومصادر الطاقة المحركة — وهى أساس التصنيع وتطوير الزراعة — بيد الأجانب ، واستخراج البترول احتكار لشركة شل . استيراد البترول ومنتجاته وتوزيعها بيد شركات البترول العالمية او فروعها المحلية . محطات الكهرباء الحرارية الهامة بين شركات فرنسية او بلجيكية . والحجم الأكبر من قطاع النقل فى ايد أجنبية ، قناة السويس دولة داخل الدولة ، شركات النقل البحرى والنقل النهرى يسيطر عليها الأجانب . النقل العام بالقاهرة تحكمة شركة بلجيكية ، والنقل الجوى يساهم فيه البريطانيون .

والجزء الأكبر من الصناعة ، برغم نموها المحدود ، بيد الأجانب أو مساهمة بين الأجانب والمتمصرين . وصناعة النسيج التى بدأت مصرية خالصة واسسها بنك مصر ، دخلت مرحلة التعاون مع رأس المال الأجنبى .

وقد تميز هذا النشاط الصناعى المحدود بطابع التكامل مع الانتاج الاستعمارى ، وليس بطابع منافسته بقصد الحلول محل منتجاته المستوردة . هكذا تركز النشاط الصناعى فى الصناعات التى تتوافر موادها الأولية محليا ، ولا يمكن تصديرها للخارج ، مع وجود سوق محلية واسعة لها ، مثل صناعة

الأسمنت وصناعة سكر القصب وكذلك المنسوجات القطنية .

النصيب الأساسى فى التجارة الداخلية فى أيد أجنبية . تجارة الداخل فى القطن يشارك فيها الأجانب ، وهى خاضعة لتوجيهات بيوت التصدير والبنوك الأجنبية التى تمولها . تجارة الجملة ـــ حتى فى منتجات الصناعة المصرية ـــ يسيطر عليها أجانب ومتمصرون . والمحلات التجارية كلها أو جلها محلات أجنبية .

وفى مجال الزراعة كان من بين الستين شخصا الذين يملكون أكثر من الفى فدان فى سنة ١٩٥٠ ويسيطرون على ٥ ٪ من اجمالى المساحة المزروعة ١٨ أجنبيا هذا بخلاف ما كان يملكه المتمصرون والشركات الزراعية الأجنبية او المتمصرة .

كل هذا والبلاد مفتوحة الأبواب بلا ادنى قيد (بدون ضرائب حتى سنة ١٩٣٩) امام رأس المال الأجنبى يدخل ويخرج ويختار ما يشاء من الأنشطة ويربح كيفما شاء . الحرية كاملة للتجارة الدولية فى غزو السوق واغراقه بالبضائع الأجنبية . حتى الصناعة الحرفية التقليدية لحقها البوار .

وقد حاولت الرأسمالية الوطنية غداة ثورة ١٩١٩ ان تبنى صناعة مصرية وان تدعم التجارة المصرية وان تخلق نشاطا مصرفيا ، ورفعت شعار تفضيل المنتجات المصرية فى الاستهلاك وتشجيعها . ولكن سيطرة القوى الأجنبية على مفاتيح الاقتصاد حاصرت هذه المحاولات واستعانت بالحكومة فى ضربها وفى الاجهاز عليها أو فى احتوائها .

وعرفت مصر خلال هذه المرحلة الرأسمالية الكبيرة المحلية ، المتعاونة مع المصالح الاستعمارية والتى تدور فى فلكها ، ولا تدين الا بالولاء لها ، والتى سلمت بألا مستقبل لها الا فى خدمتها ولا ربح لها الا من فتاتها . عملت بالانشطة الطفيلية ، أو بتلك المرتبطة بعملية الاستغلال الاستعمارى لموارد البلاد ، فى تجارة الداخل فى القطن وفى المقاولات وعقود التوريد لقوات الاحتلال وقوات الحلفاء .

وشهدت مصر ـــ عندما تصاعدت حركة التحرر الوطنى فى الأربعينات كيف لجأت الشركات الاجنبية الى استخدام بعض الواجهات المصرية . فاحتل عدد من « الباشوات » مقاعد مجالس الادارة ، بل واقتنى بعضهم بعضا من أسهم تلك الشركات . وكيف تحولت فروع بعض الشركات الأجنبية الى « شركات مساهمة مصرية » مجرد تبديل لافته بلافته

وشهدت مصر النمو غير المحدود لرأس المال وتمركزه فى ايدى عدد محدود من الأفراد وهو الأمر الذى يفضى حتما الى نشوء معاقل احتكارية . ولعلنا مازلنا نذكر من هذه المعاقل ، معقل المليونير عبود ،

الذى كان يعتبر رمزا لسيطرة رأس المال على الحكم وكيف كان يسمى رؤساء الوزراء والوزراء برشوة أو عمولة للقصر .

وشهدت مصر حتى مع بداية ثورة ١٩٥٢ كيف وصلت سيطرة المصالح الأجنبية على قطاع المال حين امتنع البنك الأهلى ــ وهو آنذاك بنك مركزى تسيطر عليه المصالح الأجنبية ــ امتنع عن اقراض الحكومة المصرية وذلك استجابة لهذه المصالح التى كانت تقاوم كل محاولة جادة من جانب الثورة لأحداث تنمية حقيقية فى مصر . البنك المركزى يمتنع عن اقراض الحكومة المصرية وهى أهم وظيفة من وظائف البنوك المركزية .

وشهدت مصر أيضا مع بداية ثورة ١٩٥٢ ، كيف كان البنك الدولى للانشاء والتعمير يقرض « المليونير احمد عبود » ويرفض ان يقرض الدولة المصرية التى كانت تريد عندئذ تمويل مشروعات التنمية الاقتصادية . كان هذا تعبيرا عن السياسة الثابتة للرأسمالية العالمية التى تعارض اية تنمية حقيقية فى البلاد المتخلفة التى تمثل اسواقا لمنتجات الدول الرأسمالية المتقدمة .

وشهدت مصر فترات من الرواج المصطنع ، خاصة خلال الحرب العالمية الثانية ، مصدره التضخم الذى تم لتمويل نفقات القوات البريطانية . وقد دفع الشعب كله ثمن هذا التضخم ، كما هى العادة دائما ، فى صورة غلاء طاحن ، وحصدت قلة من اثرياء الحرب مردود هذا التضخم والغلاء .

وشهدت مصر ايضا ، مع تصاعد نضال ابنائها ضد القهر السياسى والظلم الاجتماعى ، كيف أخذ الأجانب وكبار الرأسماليين المصريين يهربون رؤوس الأموال الى الخارج . واستمر نزيف رأس المال حوالى العشر سنوات فقدت فيه البلاد عشرات الملايين من الجنيهات التى استنزفت من استغلال عرق وكد ابنائها .

وشهدت مصر ابناءها المثقفين الذين حصلوا على أعلى الدرجات العلمية يعانون من البطالة ومزاحمة الأجانب لهم . ورأت التفرقة المذلة التى كان يعامل بها المواطنون المصريون العاملون فى الشركات التى كان يهيمن عليها رأس المال الأجنبى ، والتى كان يطلق عليها مجازا « شركات مساهمة مصرية » . كيف كانوا يحصلون على الفتات بينما كانت تكيل لأقرانهم من الموظفين الأجانب المرتبات الضخمة ، بدعوى تعويض الأجنبى عن الاغتراب بمنحه مرتبا أعلى مما كان من المفروض ان يحصل عليه فى بلده .

ورأت قطاعات التجارة والمال والمهن الحرة تقصر موظفيها على هؤلاء الذين تنطق السنتهم بلغة اجنبية .

وساد مبدأ حرية صاحب العمل فى تحديد المرتبات والأجور . وفتح هذا المبدأ المجال واسعا لتحديد المرتبات والأجور على غير اساس موضوعى تارة ارضاء للاهواء والمصالح الشخصية والعائلية ، وفى غالب الأحيان ارضاء لذوى النفوذ والسلطة ليضمن أصحاب العمل ان تدور اجهزة السلطة كلها فى فلكهم . واختلف سلم المرتبات والاجور من شركة لأخرى نتيجة لذلك ، حتى اصبحت كل شركة دولة داخل الدولة . كان كل هذا يجرى والضحية الأولى العامل المصرى الذى لم يكن يحصل من الشركات ، التى يهيمن عليها رأس المال الأجنبى ، الا على حد الكفاف .

هذا والاجنبى يتندر بأن مصر تمتاز على أى بلد فى العالم « برخص الأيدى العاملة » وانها لابد ان تحتفظ بهذه الميزة اذا ارادت ان تتدفق رؤوس الأموال الأجنبية عليها .

شهدت مصر كل هذا وعاشته وتجرعت مرارته وناضلت مع ثورتها فى يوليو ١٩٥٢ لتغيير هذه الأوضاع كلها وضرب معاقلها ، وخاضت معارك سياسية وعسكرية واقتصادية ونفسية من أجل تحرير اقتصادها من السيطرة الأجنبية ومن معاقل الرأسمالية الكبيرة المستغلة .

ضوابط دستورية لحماية الوطن والمواطن من الاستغلال :

وكانت مصر بعد كل مرحلة من مراحل نضالها تسجل فى وثائقها الدستورية والسياسية ضوابط لخطاها حتى لا يضل ابناؤها الطريق . حتى كانت سنة ١٩٧١ وارادت مصر ان تضع دستورا دائما يعبر عن ذاتيتها وخصائصها بعد ان تبلورت وتحددت شخصيتها خلال كل هذه المراحل .

واشهد ، وقد عايشت صياغة هذا الدستور فى كل كلية من كلياته وفى كل جزئية من جزئياته ، ان ما استهدفه الدستور فى كل ما أورده من ضمانات كان احاطة الوطن بسياج من الأمن ، واحاطة المواطن بسياج من الأمان ، لتستقر الحرية كاملة للوطن ، سياسيا واقتصاديا واجتماعيا . كانت صياغة المادة ٣٢ تقتضى كل ما فيها من ضمانات وأكثر ، لو اسعفتنا غيرها من الضمانات ، لأن شبح الماضى بسيطرته الأجنبية واستغلاله الرأسمالى وتفاوته الطبقى وثراءه الفاحش وفقره المدقع كان يخيم علينا ونحن نصوغ هذه المادة . وكنا نريد ان نعبر بها عن ارادة شعبنا المصممة على عدم السماح بالعودة للماضى بأى صورة من الصور .

واذا عدنا من خلال هذا الاستعراض الى بعض من الضوابط التى تحدد معايير « الاستغلال » فاننا يمكن ان نستخلص منها ما يأتى :

أولا : ان يكون رأس المال وطنيا ، ومعنى ذلك ان يكون وطنيا فى الوسيلة والغاية ، تحكم

حركته قرارات مصرية ، ويستهدف نشاطه فى المقام الأول خدمة المصالح الوطنية . فالثمن الفادح الذى دفعته الجماهير من دمها وعرقها قطرة قطرة لتحقيق الاستقلال الاقتصادى يرفض ويلفظ كل صورة من صور التبعية لرأس المال الأجنبى بل وحتى شبهة من هذه التبعية . لا عزل للتنمية عن التحرر ، ولا تنمية حقيقية بغير تحرر حقيقى .

ثانيا : **الا يسمح لرأس المال الخاص بالنمو غير المحدود** وما يترتب على ذلك من تركز الثروة فى ايدى القلة . اذ ان فى ذلك مخالفة صريحة للهدف الذى تبناه الأساس الاقتصادى الذى ارساه الدستور فى المادة الرابعة « وهو تذويب الفوارق بين الطبقات » .. اذ يترتب على هذا النمو غير المحدود ان تتركز الثروة عند قطب فى المجتمع ، بينما يتركز الفقر فى القطب الآخر ، ومن ثم يتفاقم التمايز الاجتماعى بين المواطنين وتحتدم الفوارق بين الطبقات . هذا فضلا عن مخالفة ذلك للمادة ٢٣ من الدستور التى نصت على تنظيم الاقتصاد القومى وفقا لخطة تنمية شاملة تكفل اهدافا عددها النص من بينها « ضمان حد أدنى للأجور ووضع حد أعلى يكفل تقريب الفوارق بين الدخول »

هذا من جانب ومن جانب آخر فان السماح بالنمو غير المحدود لرأس المال الخاص ، وبتركز الثروة فى أيدى القلة ، فى اى قطاع من قطاعات النشاط ، كالصناعة او التجارة مثلا ، لابد وان يفضى الى نشوء رأس مال احتكارى يفرض سيطرته على السوق ويقضى على كل منافسه له من الرأسمالية المتوسطة والصغيرة وبذلك تنطلق يده فى فرض اسعاره على المستهلك . وهو فى ذلك كله لابد وان يتجه الى حليفه الطبيعى ، وهو الاحتكارات العالمية ، ويرتبط بها ويدخل فى اتفاقات معها ليحول دون أى انخفاض فى الأسعار . كل هذا تدفع ثمنه الطبقات الشعبية الكادحة فى صورة استفحال الغلاء .

ثالثا : انصراف رأس المال الخاص عن التنمية الحقيقية الى تحقيق ارباح طفيلية استغلالية .

قلنا ان من طبيعة رأس المال الخاص — لو ترك حرا — ان يلجأ الى الاستثمار فى الأنشطة السهلة السريعة العائد المرتفعة الربح ، فى التجارة الداخلية والتجارة الخارجية ، فى الاستيراد والتصدير ، فى المقاولات والتوريدات ، فى التخزين والمضاربة ، فى السمسرة والوساطة ، ى الصفقات العقارية . ولا بد ان يؤدى التمادى فى هذه الحرية الى اتساع عمليات التهريب وازدهار السوق السوداء واختفاء بعض السلع الضرورية او ندرتها لصالح طائفة المضاربين والوسطاء . وتزداد مع كل ذلك المشكلات الطاحنة التى تعانى منها الجماهير العريضة .

وهذا الانحراف والاستغلال هو الذى حذر منه الدستور فى المادة ٣٢ . فليست هذه هى الوظيفة الاجتماعية التى اسندها الدستور الى رأس المال فى خدمة الاقتصاد القومى ، وهو الاشتراك فى التنمية الشاملة فى اطار الخطة . اى الاشتراك فى تحقيق اضافة جديدة للناتج القومى . وليس هذا هو الخير

العام للشعب الذى عناه الدستور بما ينص عليه فى المادة ٣٢ منه . قد يكون ذلك خيرا على حفنة من الناس ولكنه ليس بالخير مطلقا على جماهير الشعب . وقد يكون تنمية الاقتصاد بعض الأفراد ولكنه ليس تنمية للاقتصاد القومى ، وقد يكون تنمية لثروات بعض الأفراد ولكنه ليس تنمية للثروة القومية .

ان توفير الظروف القانونية والموضوعية التى تسهل لرأس المال الخاص ان ينصرف بكليته — او بغالبيته — الى النشاط التجارى كاباحة الاستيراد بدون تحويل عملة وحرية الاستيراد والتصدير ، وفتح الأسواق على مصاريعها للبضائع الاجنبية . وكذلك تعدد حلقات الوساطة والسمسرة فى توزيع السلع الرئيسية الضرورية مثل الحديد والنحاس والخشب والورق والاقمشة الشعبية وبعض المواد الغذائية وارتفاع الاسعار فى كل مرة بمقدار ربح وسيط . مثل هذه الظروف لابد وان تتحول معها الرأسمالية المصرية الى رأس مالية تجارية اساسا . اى، ان الرأسمالية تتعامل بالنقود وتسيطر عليها الرغبة فى ان تربو هذه النقود باطراد وان تنمو سريعا وان تلد تفودا باستمرار ... وهى فى جموحها الى الربح السريع والعائد المرتفع مستعدة للتهريب والمضاربة وخاصة فى عمليات السوق السوداء التى تتناول سلع الاستهلاك الشعبى ، كما تتناول توزيع منتجات القطاع العام من خدمات وسلع .

وتنتقل عدوى هذا الجموح الى الرأسمالية الوطنية التى تعمل فى الانشطة المنتجة مما يترتب عليه توقف صناعات مصرية وانتاج مصرى ، وانصراف رؤوس أموالها الى الأنشطة التجارية .

مثل هذه الرأسمالية التجارية الكبيرة لا تعنى بتطوير الاقتصاد ولا تعنى بالاوضاع الاجتماعية للجماهير ولا تبنى مصانع ولا تستوعب عمالة مكتب صغير — وأحيانا حقيبة يد — لتحقيق ارباح وتكوين ثروات فلكية وهى تتعامل اساسا بقروض تحصل عليها من البنوك المملوكة للشعب لا تدفع ضرائب . وتتفنن فى وسائل التهريب واخفاء الدخول والثروات وهى تلقى بظلالها البغيضة على كل صور التجارة الوطنية الشريفة ، جملة ونصف جملة وتجزئة ونصف تجزئة .

كان ذلك كله فى تصور المادة ٣٢ من الدستور وهى ترسى الضوابط لحركة رأس المال الخاص . فهى لا تقبل أساسا ان يتحول رأس المال هذا بأى صورة من الصور الى رأسمال مستغل ، او يتعارض فى طرق استخدامه مع الخير العام للشعب ، أو ينحرف عن أداء وظيفته الاجتماعية فى خدمة الاقتصاد القومى وفى اطار خطة التنمية .

والدستور يوجب على المشرع فى هذا النص الدستورى وغيره من النصوص التى اشرنا اليها ان يسد كل المنافذ التى تسمح لرأس المال الخاص بهذا النمو غير المحدود عن طريق الربح الطفيلى الاستغلالى .

رابعا :الا يضر رأس المال الخاص فى استخدامه بملكية الشعب (القطاع العام) .

حين يولد قطاع عام فى اقتصاد معين فمن الطبيعى ان ينشب بينه وبين القطاع الخاص صراع حول مصادر التمويل وحجم الانتاج وطرق البيع ومدى السيطرة على الأسواق . وفى ظل المجتمع الرأسمالى يكون هذا الصراع محسوما سلفا لصالح القطاع الخاص . ولا يبقى للقطاع العام الا ان يقبل وضع التبعية وان يقبع فى المحل الذى يسمح له بالحركة فيه ، فى الحدود التى تلائم مصالح الفئات الرأسمالية الاقوى نفوذا .

على ان هذه الصورة لا يمكن ان تكون كذلك ، او يقبل بها فى ظل دستور ١٩٧١ . فالمادة الرابعة من الدستور تنص على ان الاساس الاقتصادى لجمهورية مصر العربية هو النظام الاشتراكى والمادة ٣٠ من الدستور تؤكد على ضرورة الدعم المستمر للقطاع العام ــ حجما ونفوذا ــ كما تؤكد الدور القائد للقطاع العام فى جميع المجالات ، وعلى تحمله للمسئولية الرئيسية فى خطة التنمية . والمادة ٣٣ من الدستور تنص على ان للملكية العامة (ملكية الشعب ــ القطاع العام) حرمة وحمايتها ودعمها واجب على كل مواطن وفقا للقانون باعتبارها سندا لقوة الوطن وأساسا للنظام الاشتراكى ومصدرا لرفاهية الشعب .

ولا حاجة للعودة الى قصة الصراع بين القطاع العام والقطاع الخاص . فقد قبل القطاع الخاص القطاع العام كظاهرة موقوته تخدم وتمهد الارض لاستثماراته . واعتبر نفسه الوريث الشرعى لكل مشروعات القطاع العام بالشراء أو المشاركة او غير ذلك من الصور . ولكنه رفض أصلا وأساسا القطاع العام كقاعدة اقتصادية وقطاع دائم وقائد لعملية التنمية ، كما اراده الدستور ، واقتضته الحاجة الملحة للتنمية الشاملة والمتكاملة والمتوازنة والمخططة لشعب تعيش غالبيته العظمى على حد الحرمان . كما ان القطاع الخاص يرفض اصلا وأساسا كل اشكال التنظيم والتوجيه والتخطيط بدعوى انها تمثل قيودا على حرية حركة رأس المال وعلى تدفق رؤوس الأموال من الخارج للاستثمار فى مصر .

ولم يكن هذا موقف الرأسمالية المحلية من القطاع العام بل كان ايضا هو موقف الرأسمالية العالمية (١)

---

(١) اذكر خلال زياره للولايات المتحدة الامريكية فى سنة ١٩٦٦ رافقت فيها السيد رئيس مجلس الشعب فى ذلك الحين ان اسئلة المسئولين الامريكيين حول الاوضاع الداخلية فى مصر تركز غالبها حول القطاع العام وهل هو يمثل بالنسبة للتجربة المصرية اساسا نظريا (عقائديا) **Dogmatic** او معيارا واقعيا يقاس بمدى نفعيته فى مرحلة معينة **Pragmatic** وكان الامر كذلك بالنسبة لسياسة التخطيط والاستفسار حول ما اذا كان التخطيط عاملا معاونا للنشاط الاقتصادى يهتدى به ، ام انه ملزم للنشاط الاقتصادى .

وطبيعى ان كل ما استمعنا اليه من هؤلاء المسئولين كان دفاعا حارا عن اقتصاد السوق وحول الحوافز الفردية وضرورة تحريرها باعتبار ذلك الطريق الذى لا طريق غيره للتنمية .

وقد سبق ان اشرنا الى المادة ٢٤ من الدستور التى تنص على ان يسيطر الشعب على كل أدوات الانتاج ، وعلى توجيه فائضها وفقا لخطة التنمية التى تضعها الدولة .

وقد قصد الدستور من تأكيده على سيطرة الشعب على كل ادوات الانتاج ان يضمن سيطرته على اغلب الفائض المتاح من فروع النشاط فى الاقتصاد القومى ، وهذه هى علة وسبب وجود القطاع العام . فالفائض الاقتصادى الذى يتكون داخل القطاع العام يدخل بأكمله فى خدمة المجتمع كله ويضمن استمرارية عملية التنمية وزيادة الدخل القومى ورفع مستوى المعيشة .

فالقطاع العام هو الذى يقوم بنحو ٩٠ ٪ من حجم الانتاج القومى (مع استبعاد الزراعة) وهو الذى يزود البلاد بما يتجاوز ٩٠ ٪ من حجم الادخار المستثمر بينما القطاع الخاص يسلك فى توجيه الفائض الوجهة التى يريدها طبقا لقوانين السوق والعائد السريع المضمون .

لذلك كان الحرص الشديد على هذا الفائض والبحث عن اساليب زيادته ومضاعفته لاعادة توظيفه فى عملية التنمية وكان تأكيد الدستور على سيطرة الشعب على كل أدوات الانتاج وعلى توجيه فائضها .

وتقتضينا الأمانة ان نقر ان يد الدولة الممثلة ، بمؤسساتها الدستورية ، للشعب ، تراخت عن فرض هذه السيطرة سواء قبل صدور دستور سنة ١٩٧١ او بعده . واستطاعت قلة من الرأسمالية ان توجه جهودها للاستفادة من مجهود التنمية الضخم لتحقيق ثروات طائلة فى أقصر وقت عن طريق استنزاف رؤوس الاموال من القطاع العام بعدة طرق ، وفى بمقدمتها عمليات الاستيراد وعقود التوريد وأعمال المقاولات . وهكذا تبدد جزء كبير من الفائض الاقتصادى المتولد فى القطاع العام وتحول الى ثروات خاصة لبعض الافراد ، بدلا من أن يدخل هذا الفائض بأكمله فى خدمة المجتمع ككل . ونمت على حساب ذلك طبقة من الرأسمالية التجارية والرأسمالية البيروقراطية .

وقد اجرت لجنه الخطة والموازنه بمجلس الشعب دراسة هامة لعدد من شركات القطاع العام ، اختارتها فى ضوء معيار معين وهو كونها « شركات خاسرة » من واقع الموازنه التقديرية لسنوات ١٩٧١ ـــ

واذكر بعد ذلك تصريحا ادلى به وزير الخزانة الامريكى (وليم سايمون) بعد زيارة قام بها للقاهرة فى سنة ١٩٧٦ فى ظل سياسة الانفتاح ـــ اى بعد عشر سنوات من زيارتى للولايات المتحدة الامريكية وبعد خمس سنوات من صدور دستور سنة ١٩٧١ الذى جعل ملكية الشعب « القطاع العام » اساسا نظريا من اسس الدستور ، واوجب تنظيم الاقتصاد القومى وفقا لخطة تنمية شامله . يقول وليم سايمون فى هذا التصريح :

« لقد عدت من القاهرة وانا مطمئن الى استمرار الاتجاه فى مصر للتحول من اقتصاد التخطيط المركزى الى اقتصاد السوق » .

١٩٧٢ و ١٩٧٢ ـــ ١٩٧٣ . واذا كانت اللجنه قد استظهرت ظروفا خاصة تنفرد بها كل شركة منها ، فقد تبينت فى الوقت ذاته ظروفا مشتركة تكشف عن اسباب عامة تعوق النشاط الواجب للقطاع العام وتخفض من كفاءته .

ويكشف التقرير بوضوح عن العلاقة المريبة بين القطاع العام والقطاع الخاص والتى تتمثل بالدقة فى خلق الظروف المناسبة والملائمة لسوق سوداء تحقق أرباحا طائلة لطائفة من المحتكرين والسماسرة يدفع المستهلك العادى من أفراد الشعب جزءا منها ويدفع القطاع العام والحكومة الجزء الاعظم .

ويشير التقرير الى قيام بعض شركات القطاع العام بخلق احتكار معين لمجموعة محددة من الوسطاء . وكان من نتيجة ذلك كما يقول التقرير « خلق طبقة من السماسرة والوسطاء لا يهمها الا الكسب بأى طريق » .

ونعود الى القول مرة اخرى ـــ ونحن فى اطار القواعد الحاكمة لدستور سنة ١٩٧١ ـــ ان استنزاف القطاع العام وامتصاص الفائض الذى يتوقعه الشعب منه هو صورة من صور الاستغلال التى تناقض الحكم الدستورى الوارد فى المادة ٣٢ من الدستور .

فالقطاع العام . كما اريد له ان يكون وفقا لأحكام الدستور ، قاعده للتنمية الاقتصادية لمصلحة الشعب ، وليس مصدرا اضافيا لاثراء قلة طفيلية من الوسطاء والسماسرة التى احترفت الوساطة بين القطاع العام والقطاع الخاص .أو بين القطاع العام والدولة او بين القطاع العام والقطاع العام .

خامسا : الا يخل فى اساليب نشاطه بالقيم الاجتماعية السليمة وبالسلوك الاشتراكى .

قلنا ان نص المادة ٣٢ الخاص بضوابط حركة رأس المال غير المستغل انتهى بحكم عام وشامل هو :

« ولا يجوز ان تتعارض ـــ اى الملكية الخاصة ـــ فى طرق استخدامها مع الخير العام للشعب » .

والنص فى عمومه لم يكتف بمطاردة كل صور الانحراف والاستغلال بل اضاف الى ذلك فأورد هذا الحكم العام والشامل لكى يضمن محاصرة كل الاساليب غير الشريفة التى يلجأ اليها رأس المال والتى تلحق الضرر باقتصاديات المجتمع واخلاقياته وسلوكيات حياته .

وقد صدر هذا الحكم عن فهم واع بأن رأس المال يمكن ان يعود استخدامه بالخير على الجميع ،

ويمكن ان يكون اعصارا مدمرا لكل مقومات المجتمع . فكل فساد او انحراف يصاب به المجتمع لا يمكن ان ينظر اليه كظاهرة قائمة بذاتها بل ينظر اليه من خلال الخلفية الاقتصادية التى تشكل هذا الفساد وتنشر انماطه وتكرس اسبابه . ولنذكر بقوله تعالى فى كتابه الحكيم :

« واذا اردنا ان نهلك قرية امرنا مترفيها ففسقوا فيها فحق عليها القول فدمرناها تدميرا » .

وقد سبق ان اشرنا الى ان جزءا من الرأسمالية المحلية استطاعت ان تلتف حول اجهزة الدولة والقطاع العام وان تنفذ اليها وتستنزف المال العام (ملكية الشعب) وتحوله الى ثروات فردية طائلة ، ذلك من خلال التراخيص والعقود والقروض والمزادات والمناقصات والتوريدات و المقاولات . كما سبق ان أشرنا الى الارباح السهلة الضخمة التى حققتها بعض قطاعات الرأسمالية التجارية عن طريق السمسرة والوساطة والمضاربة والتهريب والتهرب من كل التزام تجاه الدولة والمجتمع وفتح الاسواق لأنماط استهلاكية ضارة بالاقتصاد القومى وبالادخار القومى . ونضيف الى ذلك ما يتردد كل يوم عن العمولات التى أصبحت سمة التعامل فى كثير من معاملات الحكومة والقطاع العام . كل هذا وذلك لابد ان تختل معه القيم الاجتماعية والنواميس الاخلاقية وتنتقل عدواه حتى الى صفوف الطبقات الشعبية . ويتطلع الجميع الى الكسب الكبير السريع ــ مشروعا أو غير مشروع ــ والى الحياة السهلة المريحة .

كانت كل هذه المخاطر فى تصور الدستور وهو يضع ضوابط حركة رأس المال « غير المستغل » فى المادة ٣٢ منه ثم وهو يورد هذا الحكم الشديد العمومية « ولا يجوز ان تتعارض ــ اى الملكية الخاصة ــ فى طريق استخدامها مع الخير العام للشعب » .

سادسا : ان يعمل رأس المال الخاص فى اطار خطة التنمية .

كان من الطبيعى ان يأتى الكلام عن هذا الضمان فى مقدمة الضمانات الأخرى التى تعرضت لها المادة ٣٢ من الدستور ، وذلك لأن دستور ١٩٧١ يأخذ بمبدأ التخطيط الشامل كما نصت على ذلك المادة ٢٣ بقولها « ينظم الاقتصاد القومى وفقا لخطة تنمية شاملة » . كان ذلك ، وذلك وحده ، هو الذى يجنبنا الكثير من المزالق التى انسقنا اليها والتى تعرضنا الى الحديث عن بعضها من خلال تناولنا لضوابط حركة رأس المال الخاص التى نصت عليها المادة ٣٢ من الدستور . ولكننا آثرنا ان تأتى بهذا الضمان فى نهاية الضمانات لندلل على مدى الضرر الذى لحق بنا من جراء عدولنا عن التخطيط الشامل الملزم بعد انجاز الخطة الخمسية الوحيدة ١٩٦٠ / ١٩٦٥ . ولندلل فى الوقت ذاته على مدى المخاطر التى احاطت بنا من جراء عدم الالتزام بالدستور وعدم احترام احكامه . ولننبه الى المشاكل التى ستزداد وتستفحل كلما امعنا فى العدول عن التخطيط الالزامى واستمر انزلاقنا الى « اقتصاد السوق »

وانسياقنا الى حرية النشاط الرأسمالى ، التى تعنى ، حسب التاريخ والتجربة فى بلادنا ، حرية الاستغلال الرأسمالى .

ونكتفى بما اوردناه فى تعليقنا على المادة ٢٣ ، خلال تناولنا لأسس النظام الاقتصادى الذى ارساها دستور سنة ١٩٧١ ، حول التخطيط وضرورته ، وحول التنمية الاقتصادية المخططة من أجل تحقيق تطوير سريع وجذرى لهيكل الاقتصاد القومى .

ونعود الى القول بان سعي المجتمع سعيا واعيا لاستخدام موارده على أفضل صورة عن طريق التخطيط المركزى أكثر ضمانا وأمنا من غير شك من التسليم الغيبى بتحقيق مصالح المجتمع تلقائيا من خلال الصراع الجامح للمصالح الفردية (١) .

(١) نشير الى ان عدولنا عن التخطيط الشامل والذى اخذنا به فى الخطة الخمسية الاولى والوحيدة ٦٠ ــ ١٩٦٥ قد ادى بنا الى نتائج خطيرة فقد سبق ان اشرنا الى ان الزراعة والصناعة تمثلان الدعامة الرئيسية فى عملية التنمية ، وكان من نتائج ترك التنمية للتلقائية ان انخفضت الاستثمارات فى الزراعة من ٢٣ ٪ من جملة الاستثمارات فى الخطة الخمسية الاولى الى ٥ ٪ فى السبعينات كما انخفضت الاستثمارات فى الصناعة من ٣٤ ٪ فى الخطة الخمسة الاولى الى ٩ ٪ فى السبعينات .

كما ان درجة النمو فى الزراعة فى الخطة الخمسية الاولى كانت (٣ر٢) انخفضت فى السبعينات الى (٤ر٢) وبالنسبة للصناعة كانت درجة النمو فى الخطة الخمسية الاولى (٥ر٨) انخفضت فى الفترة ما بين ٧١ / ١٩٧٦ الى (٣ر٤) . وعلى العكس من ذلك فقطاع المال والخدمات وهو لا يمثل اضافة حقيقية الى الدخل القومى ، كان فى الخطة الخمسية الأولى (٣ر٣) فارتفع الى الفترة من ٧١ / ١٩٧٦ الى (٥ر٩) .

وحتى اذا اخذنا بالرقم الرسمى فى السنة الماضية ١٩٧٩ وهى ٨ ٪ فان فحص القطاعات المختلفة يوضح لنا ان ما يسمى بقطاعات الخدمات ، اوالقطاعات غير المنتجة ، كان نموها بين ١٢ و ١٤ ٪ فاذا افترضنا ان القطاعين المنتجين ، يمثلان ٥٠ ٪ من الناتج القومى الاجمالى ، وان القطاعات غير المنتجة تمثل ٥٠ ٪ وهو رقم قريب من الحقيقة ، فان نمو القطاعات المنتجة يكون بين ٢ و ٤ ٪ وهذا ليس نموا ، بل هو نمو مشوه .

وهذه هى الارقام التى امكننا الحصول عليها ، على انه من المؤكد ان الاستثمارات فى القطاعين الاساسيين فى اتجاه نزولى كذلك فيما يتعلق بدرجة النمو فى القطاعين المذكورين وخاصة بعد سياسة الانفتاح التجارى والمالى .

المبحث الثالث

قطاع رأس المال المشترك والقطاع الأجنبى

جاء دستور سنة ١٩٧١ ليكون أول دستور دائم منذ قيام الثورة فى ١٩٥٢ تستقر معه الأوضاع ، السياسية والاقتصادية والاجتماعية على قواعد ثابته وضوابط محكمة تضمن الانطلاق الى حياة أفضل لجماهير شعبنا ، لكل الجماهير وليس لطبقة أو فئة أو طائفة بذاتها . وقد أشرنا فى أكثر من مكان الى ان هذه القواعد استخلصت من تجارب مضت ومن فهم واع لتاريخ شعبنا وأهداف نضاله الاجتماعى ، ومن تقدير لكل ما يتربص بنا من أخطار وما يحيق بنا من مخاطر . جاء بمعنى الدوام لتتأكد وتتدعم به ومعه حريتنا السياسية وحريتنا الاقتصادية .

ولم يكن غريبا أن يرتبط الدستور الدائم ببرنامج العمل الوطنى فى التوقيت بين ٢٦ يوليو و ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ فقد ركز البرنامج على أمرين هامين :

أولهما — ازالة التناقض بين الحرية والاشتراكية ، ونبذ الانفراد بالسلطة ، واشاعة الحرية والديمقراطية وجماعية القيادة فى كل القرارات وفى كل المؤسسات السياسية والدستورية والاقتصادية والاجتماعية .

ثانيهما — التأكيد على ضرورة التنمية الشاملة ، ووضع برنامج لخطة عشرية يتضاعف معها الدخل القومى كل عشر سنوات ، وقطع الطريق على الاصوات التى ارتفعت — كما يقول البرنامج — « تنادى بالتخلى عن التنمية وأهدافها الطموح وتضييق مجال القطاع العام وتسوية أمورنا مع القوى الاستعمارية وفتح الأبواب امام استثمارات احتكارها » .

وجاء دستور سنة ١٩٧١ ليضع هذا كلة فى قواعد حاكمة يلتزم بها الحاكمون والمحكومون . وقد اشرنا لبعضها وما زال امامنا ان نعرض للبعض الآخر .

على ان من المهم فى هذا المجال ان تقول ان الخلفية التى استمد منها الدستور احكامه والتى صدرت عنه نصوصه كانت تربط ربطا وثيقا بين التنمية والتحرر ، فالتنمية شرطها ان يملك الوطن مقدراته ، وأن يوجه هذه المقدرات الوجهة التى يراها محققة للخير العام لابنائه .

حقيقة ان التنمية تحتاج الى رؤوس اموال كبيرة ، وانه مهما كانت أهمية رأس المال الوطنى فأن اى اضافة خارجية اليه تعنى استثمارات أكبر ، وبالتالى معدلات نمو أعلى وأسرع . هذه حقيقة ، لكن الحقيقة الاخرى ان دخول رأس المال الاجنبى الى مصر لابد له من حدود تكفل استمرار الحفاظ على الاستقلال الاقتصادى والحفاظ فى الوقت نفسه على المقومات الاساسية التى ارساها الشعب دستورا له .

واذا كان الدستور قد وجد من الضرورى ان يضع لرأس المال المصرى ضوابط ملزمة لحركته فى المادة ٣٢ من الدستور ، والتى سبق ان عرضنا لها ، فانه من الأولى ان يحاط رأس المال الاجنبى بضمانات تكفل على الاقل الا يتجاوز او يخالف الضوابط الواردة فى المادة ٣٢ المشار اليها .

على اننا نبادر الى القول انه من خلال مراحل وتجارب النضال الوطنى والاجتماعى قدتم استخلاص بعض الضمانات بالنسبة لدخول رؤوس الاموال الاجنبية وقد تأكدت هذه الضمانات فى وثائقنا السياسية التى تعتبر مرجعا رئيسيا لدستور ١٩٧١ . وأول تلك الضمانات ، ان تأتى رؤوس الأموال من الخارج لتضاف الى أعلى تعبئة ممكنة للموارد القومية ، وليس كبديل لها ، لأن رؤوس الأموال الأجنبية لن تنمى اقتصادنا القومى ، فى الوقت الذى تقف فيه الرأسمالية المحلية عازفة عن المشاركة فى عملية التنمية الحقيقية . وثانيهما ، ان تأتى تلك الأموال فى شكل قروض للدولة تستخدمها بملء حريتها ، وثالثها ، ان تستخدم تلك القروض بالفعل فى زيادة الانتاج والا فقدت مبررها وعجزت الدولة عن سدادها . ورابعا ، ان يكون سعر الفائدة وآجال السداد بحيث يمكن أداء الاقساط من الزيادة المترتبة على توظيف القروض الأجنبية . وخامسها ، الا تكبل اجيالنا المقبلة بأعباء قروض باهظة التكاليف . وسادسها ، ان نقتصر فى قبول الاستثمارات الأجنبية المباشرة فى العمليات الضرورية خاصة تلك التى تقتضى خبرات جديدة وتطورات علمية حديثه يصعب توافرها فى المجال الوطنى .

ان الاستثمار الاجنبى تحيطه دائما سحب من الشكوك وخاصة من جانب الدول النامية حديثة الاستقلال . فرأس المال الاحتكارى الذى تفتح له الأبواب للاستثمار المباشر لا بد وان يختار ما يشاء من الانشطة . وهو دائما لن يختار الا أكثرها ربحا وأقلها أهمية بالنسبة لتطوير الاقتصاد القومى . وهو لا بد ان يطلب تسهيلات واعفاءات والسماح له بتحويل جزء من أرباحه وغير ذلك من الامتيازات . وهو لابد ان يخلق فى البلاد مناخا رأسماليا ويشجع على نمو رأسمالية محلية نموا غير محدود لتكون سنده وحليفه الطبيعى فى السيطرة على السوق . ورأس المال العالمى وهذا أمر مسلم به تتنوع أساليبه وأشكاله ولكن يبقى هدفه الدائم وهو ان يسود الأسلوب الرأسمالى العالم كله .

لذلك كان الحذر والحرص من الاستثمار الأجنبي المباشر لما يمثله من خطر على المقومات الاقتصادية التي تضمنها الدستور والتي تعرضنا لشرحها فيما سبق .

وحقيقة الأمر ان الدعوى التي تقول بضرورة الاستثمارات الأجنبية لم تتوقف خاصة بعد ان استطاعت فئة من الرأسمالية المحلية الافادة من مجهود التنمية الضخم لتحقيق ثروات طائلة فى اقصر وقت عن طريق استنزاف رؤوس الأموال من الحكومة والقطاع العام . ويمكن القول ان هذه الطبقة الجديدة استطاعت ان تعوق تنفيذ الشريحة الثانية من الخطة العشرية حتى اسعفتها هزيمة ١٩٦٧ ليتوقف التخطيط معها . وقد شجعتها هذه الهزيمة على ان تضرب على نغمة الانفتاح والاستثمارات الاجنبية والعدول عن سياسة التخطيط . وقد استمر الامر بين المد والجزر حتى كانت حرب اكتوبر سنة ١٩٧٣ وما اسفرت عنه من نتائج . وتصاعدت الحملة ، بعد الحرب وبعد التقارب مع الولايات الأمريكية . من أجل الانفتاح والاستثمارات الأجنبية ، وتشجيع القطاع الخاص ، واشتراك رأس المال المحلى والأجنبي فى مشروعات القطاع العام [1] لينتهى كل هذا الى تبنى الدولة لسياسة الانفتاح الاقتصادى وصدور قانون استثمار المال العربى والأجنبى والمناطق الحرة رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ ليتوج هذه السياسة .

---

(١) اذكر وقد كنت عضوا فى مجلس الشعب إن سجلت اعتراضى على ما اقترحته لجنة الخطة والموازنة فى تقريرها عن مشروع موازنة السنة المالية ١٩٧٤ من فتح باب الاستثمار الخاص العربى والمصرى فى ٤٩ ٪ من اسهم شركات القطاع العام . وقد طلبت استبعاد هذا الاقتراح من التقرير لما فيه من مخالفة للدستور ، لأن الدستور لا يعرف الا انواعا ثلاثة من الملكية ، الملكية العامة ، والملكية التعاونية ، والملكية الخاصة . والاصل العام فى شركات القطاع العام هو ملكية الدولة لها بالكامل وهذا ما قصده الدستور .

وقد تصدى للرد على الدكتور جمال العطيفى وكيل مجلس الشعب فى ذلك الحين بدعوى ان هناك افرادا مساهمون فى بعض شركات القطاع العام وهذا لايغير من طبيعتها كقطاع عام . والرد بسيط على ما قاله وكيل المجلس فلا يملك هؤلاء الافراد الا اعدادا قليله من اسهم هذه الشركات ولا يشكل مجموع ما يملكون نسبة كبيرة من رأس المال ـــ كما ان هذه الاوضاع يجرى تصفيتها بمنح المساهمين سندات او شهادات استثمار كما تم مع مساهمى شركات الحديد والصلب وكيما والخزف والصينى والتعاونية للبترول . اما قبول االاستثمار بنسبة ٤٩ ٪ فى شركات القطاع العام فهذا يخلق مشكلات عملية بالغة التعقيد لا بد وان تنتهى الى تصفية الملكية العامة فى شركات وقطاعات باكملها وهذا ما يحذر منه الدستور .

ويتغير الامر تماما ويصبح التعارض الدستورى مؤكدا مع صدور القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ باصدار نظام استثمار المال العربى والاجنبى والمناطق الحرة الذى يجعل من الشركات التى يساهم فيها القطاع العام ـــ ومهما عظمت نسبة مساهمته فيها ـــ شركات خاصة لا تسرى عليها التشريعات واللوائح والتنظيمات الخاصة بالقطاع العام او العاملين فيه (مادة ٩ من القانون) وهكذا تتم تصفية القطاع العام ـــ وهو القطاع القائد بمقتضى النص الصريح للمادة ٣٠ من الدستور .

ويتغير الامر تماما ويصبح التعارض الدستورى مؤكدا مع صدور القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ الذى اجاز فى المادة ٤ (فقره ج) لرأس المال الاجنبى الانفراد وحده بالاستثمار ، اى قيام قطاع اجنبى كامل . وهو اجنبى ايضا على الدستور الذى حصر الملكية فى انواع ثلاثة .

ومما يذكر ان رئيس اللجنة المشتركة فى مجلس الشعب التى اجازت مشروع قانون استثمار المال العربى والاجنبى كان هو نفسه وكيل مجلس الشعب الذى تصدى للدفع الدستورى الذى اثرته بدعوى ان اشتراك الاستثمارات الخاصة فى القطاع العام لن يغير من طبيعة القطاع العام . واشير الى هذا لأنه قيل اكثر من مرة انه هو الذى وضع الدستور .

الفرع الأول

الدستور
والقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤
باستثمار المال العربى والأجنبى

ليس هنا مجال الكلام عن خلفية الانفتاح الاقتصادى وتقييم اثاره ونتائجه . ولكننا ونحن فى اطار الكلام عن دستور سنة ١٩٧١ ومقوماته الأساسية نعرض للقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ وتعديلاته لنستبين مدى تأثيره على المقومات الاساسية لهذا الدستور ، وقد نتناول بعض تطبيقات هذا القانون وآثاره السياسية والاقتصادية والاجتماعية وذلك من خلال مناقشاتنا للأحكام الدستورية والقانونية ولكن يبقى الأطار الاصلى هو معرفة مدى تأثير هذا القانون على احكام الدستور . فقد خلق هذا القانون قطاعا اقتصاديا جديدا . قطاعا اجنبيا متكاملا ، أو قطاعا مختلطا أو مشتركا Joint venture بين رأس المال المحلى ورأس المال الأجنبى . وهذا القطاع لم يكن فى حسبان من صاغوا الدستور ولا فى الفكر السياسى والاقتصادى الذى كان سائدا وقت صدور الدستور .

واذا رجعنا الى ورقة أكتوبر (ابريل سنة ١٩٧٤) وهى التى تمثل الأساس النظرى للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ باستثمار المال العربى والأجنبى والمناطق الحرة والذى صدر فى شهر يونيو من نفس العام نجدها تقول :

« لدينا قطاعات الاقتصاد القومى الثلاثه : القطاع العام والقطاع الخاص ، والقطاع التعاونى . وبسياسة الانفتاح الاقتصادى يتسع المجال امام الاستثمارات العربية والأجنبية وهذا كله فى اطار من التخطيط الذى يرسم أهدافا استراتيجية لتغيير صورة البلاد تغييرا جذريا ويضع الخطط التفصيلية التى تكفل تحقيق هذه الاهداف » .

ثم تقول الورقة فى مكان آخر «ان القطاع العام وحده الذى يمكن ان تلزمه الخطة الزاما مباشرا ، فى حين ان التخطيط للقطاعات الأخرى له معنى مختلف ، ويتم باساليب غير مباشرة كالضرائب والائتمان والأسعار والحوافز والاعفاءات » .

فورقة اكتوبر تضيف الى قطاعات الاقتصاد القومى الثلاثة التى نص عليها الدستور فى المادة ٢٩ منه قطاعا رابعا لم يتعرض له الدستور أصلا ، وهو قطاع الاستثمارات العربية والأجنبية .

وقد رأينا فيما سبق ان الدستور حدد قطاعات الاقتصاد القومى الثلاثة ، وهى الملكية العامة والملكية التعاونية والملكية الخاصة ، واخضعها كلها لرقابه الشعب (المادة ٢٩) ، وتعرض لكل نوع وحدد وظيفته وربطه ربطا محكما بخطة التنمية (مادة ٣٠ ومادة٣٢) **ثم جاءت ورقة اكتوبر والقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ المقنن لها وانشأ هذا القطاع الجديد دون اساس من الدستور .ولم يقف الامر عند ذلك فقد احلت ورقة اكتوبر ومن بعدها القانون المذكور هذا القطاع الجديد من الدخول فى إطار الخطة المركزية ، كما احلت القطاع الخاص من هذا القيد ، بمقولة ان التخطيط للقطاعات الاخرى ـــ غير القطاع العام ـــ له معنى مختلف ، ويتم بأساليب غير مباشرة كالضرائب والائتمان والحوافز والاعفاءات والاسعار .**

ونبادر الى القول ان القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ قد اسبغ صفة شركات القطاع الخاص على جميع الشركات المنتفعة بأحكامه ، اى ان القانون اعتبر مثل هذه الشركات سواء أكانت اجنبية او مشتركة بين رأس مال خاص و رأس مال اجنبى ،او حتى مشتركة بين القطاع العام ورأس المال الاجنبى ـــ اعتبرها جميعها من شركات القطاع الخاص .وقد هدف بذلك الا تسرى على هذه الشركات التشريعات واللوائح والتنظيمات الخاصة بالقطاع العام او العاملين فيه ـــ(مادة ٩ من القانون) .

اى ان قطاع الاستثمارات العربية والأجنبية ـــ بأجانبه ومصريه ـــ قطاع رأسمالى لا يخضع لتخطيط الدولة . ويمتد هذا ايضا الى القطاع الخاص كله كما تقرر ذلك ورقة اكتوبر وتعديلات القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ الصادرة بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٧٧ .

واذا عدنا الى الدستور نجد انه يوجب تنظيم الاقتصاد القومى وفقا لخطة تنمية شاملة (مادة ٢٣ من الدستور) وعبارة الاقتصاد ـــ تعنى قطاعات الاقتصاد القومى الثلاثة القطاع العام والقطاع التعاونى والقطاع الخاص . وكذلك الأمر عندما اوجب ان تكون حركة رأس المال الخاص فى اطار خطة التنمية (مادة ٣٢ من الدستور) فانه كان يعنى خطة التنمية الشاملة التى اوجب الدستور تنظيم الاقتصاد القومى على اساسها (مادة ٢٣ من الدستور)

وكل محاولات من المشرع لاستخدام عبارات اخرى غير خطة التنمية الشاملة كالعبارة التى استخدمتها المادة ٣ من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ ، « تحقيق اهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية » او « اطار السياسة العامة للدولة وخطتها القومية » ، لا يمكن ان تعالج التعارض بين الدستور والقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ .

وقد رفضت الحكومة بكل صراحة فى المناقشات التى جرت فى لجنة مجلس الشعب لنظر مشروع قانون استثمار المال العربى والاجنبى فى شهر مايو سنة ١٩٧٤ ، رفضت كل محاولة للربط بين قانون الاستثمار والقانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣ بشأن اعداد الخطة العامة للدولة . وقد حاولت لجنة مجلس الشعب بعد ذلك ان تستخدم عبارات توفيقية لتوائم بين القانون والدستور ، ولكن الحقيقة ان التعارض لا يمكن رأبه فلا يوجد فى الواقع ما يربط بين هذه المشروعات الأجنبية والخطة العامة للدولة التى يعنيها الدستور .

وعدم الارتباط هذا واضح فى ابعاد أجهزة الدولة المختصة باعداد الخطة العامة عن التدخل فى مشروعات هذا القطاع . وعلى سبيل المثال نذكر ان المادة السادسة من القانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣ بشأن اعداد الخطة العامة للدولة تقضى بأنه لا يجوز الارتباط بأية مشروعات او اعمال خاصة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية او تمويلها او تنفيذها فيما يخالف الاطار العام المعتمد للخطة . كما تنص المادة العاشرة من هذا القانون على اجراءات لوضع الخطة ، ومن بينها ان تتولى وزارة التخطيط دراسة الخطط المقترحة وتحليل اقتصاديات كل من المشروعات الواردة بها ، وان يتم اختيار المشروعات التى تثبت صلاحيتها للتنفيذ من الناحية الا قتصادية لادراجها بالخطة مع بيان مقومات الخطة على ان يراعى فى ادراج هذه المشروعات التناسق والتكامل بينهما بما يحقق اهداف الخطة . وهذه النصوص وغيرها من أحكام القانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣ التى اريد بها كفالة التنمية المتوازنة والمتناسقة لفروع الاقتصاد القومى لاتسرى على قطاع الاستثمار الاجنبى لأن الجهة الوحيدة التى توافق على مشروعاته هى مجلس ادارة الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة (المادة الأولى من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤) ، وهى هيئة عامة لها استقلالها وشخصيتها الاعتبارية وموازنتها المستقلة عن موازنة الدولة .

واذا كان التخطيط نظاما للتحكم فى اتجاهات نمو الاقتصاد القومى ، وقد تخلينا عن مبدأ التخطيط بالنسبة لهذا القطاع ، فان معنى ذلك انه ليس هناك تحكم فى اتجاهات نمو القطاع الأجنبى وان قوى السوق وحدها هى التى تحكم علاقاته الاقتصادية .

قطاع اقتصادى من المشروعات الأجنبية أو المشتركة ليس لوجوده اساس من الدستور وليس هناك ما يربط بينه وبين خطة التنمية على غير مقتضى من الدستور . وهذا القطاع له دستوره الخاص (القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤) الذى يعفيه من الالتزام بقوانين الدولة ونظمها وتشريعاتها [1] .

(١) فى حديث مع وزير التموين نشر فى صحيفة الاهرام فى ١١ / ٤ / ١٩٨٠ حول الزيادة الكبيرة فى سلعتين ، الاولى المياه الغازية التى تنتجها شركات الاستثمار والثانية السجائر المستوردة . كان رد وزير التموين على رفع سعر المياه الغازية فى توقيت دقيق ومحسوب بعد ما اشتدت حرارة الجو (رفعت الاسعار بنسبة تصل الى ٣٣ ٪) . كان رده ان الشركة المنتجة تتعامل بالقانون رقم ٤٣ الخاص بالاستثمار العربى والاجنبى وهو يعطيها الحق فى ان لا ترتبط فى اسعار منتجاتها

وهذا القطاع يمتد نشاطه ليشمل كل مجالات النشاط الاقتصادى ، ومن بينها تلك التى كانت تقصرها وثائقنا السياسية على ملكية الشعب ، والقانون وهو يعدد هذه المجالات فى تسعة مجالات رئيسية خشى ان يكون قد سها عن نشاط او انشطة اخرى فاضاف عبارة « وفى غيرها من المجالات » حتى يأتى التعداد على سبيل المثال لا الحصر . ولا يكاد القارىء يعود الى هذا الدستور الخاص حتى تطالعه فى كل سطوره كلمة « الاستثناء من أحكام القوانين » واعفاء من كافة انواع الضرائب والرسوم والفوائد على القروض والرقابة على النقد .

« والدستور الخاص » وهو يفيض بالضمانات والامتيازات وأشكال الحماية والتسهيلات المتنوعة ، لم يغفل عن عزل منازعات الاستثمار عن سلطة القضاء المصرى ليجرى حلها بالطريقة التى يتم الاتفاق عليها مع المستثمر أو بالتحكيم دون التقيد بقواعد قانون المرافعات المدنية والتجارية (مادة ٨ من القانون) .

وشركات هذا القطاع الأجنبى لها انظمتها الوظيفية الخاصة بكل شركة منها ، ولا تسرى عليها القوانين المصرية المنظمة لذلك ، ولا تلتزم بالحد الأعلى لما يتقاضاه رئيس او عضو مجلس الادارة او العضو المنتدب والتى حددها القانون رقم ١١٣ لسنة ١٩٦١ بخمسة الآف جنيه ، وهى مطلقة اليد فى تحديده (ومن الطبيعى ان تنتقل عدوى ذلك الى امثالهم فى القطاع العام) .

كل ذلك والدستور ينص على ضمان حد ادنى للأجور ، ووضع حد أعلي يكفل تقريب الفروق بين الدخول (مادة ٣٣ من الدستور) الى جانب ما نصت عليه المادة ٤ من الدستور من ان الأساس الاقتصادي لجمهورية مصر العربية يهدف الى تذويب الفوارق بين الطبقات .

ولعل هذا الاعتبار من بين الاعتبارات العديدة التى حملت مجلس الشعب على اقتراح تعديل المادة الرابعة من الدستور وحذف عبارة « ويهدف الى تذويب الفوارق بين الطبقات » .

واذا كانت المادة ٢٦ من الدستور قد نصت على ان للعاملين نصيبا فى ادارة المشروعات وفى ارباحها ، وصدر القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٧٣ فى شأن تحديد شروط واجراءات انتخاب ممثلى العمال فى مجالس الادارة ووحدات القطاع العام والشركات المساهمة والجمعيات والمؤسسات الخاصة فقد جاء نص

بقوانين التسعير التى يخضع لها الانتاج المحلى . وكان تعليق المحرر على هذه الاجابة « اذا اخذنا بهذا فان علينا ان نتوقع زيادات اخرى من حين إلى آخر . ولن يكونوا حتى فى حاجة الى تبريرات فان القانون يحميهم من قبضة التسعيرة ، ونحن لا نتصور ان تكون منتجات شركات الاستثمار رغم الرغبة فى تشجيعها يمكن ان تكون اسعارها متروكة هكذا بدون ضابط ولا رابط غير قرارات الشركات المنتجة » .

المادة ١٠ من القانون لسنة ١٩٧٣ (دستور الانفتاح) لينفى خضوع المشروعات المشتركة لأحكام هذا القانون . وهو فى محاولة المواءمة بين الدستور والقانون يضيف عبارة فى آخر المادة تقول « ويبين نظام الشركة طريقة اشتراك العاملين فى ادارة المشروع » . ومعنى هذا احلال ارادة الشركة محل القانون . ومرة اخرى نقول ان التعارض بين الدستور والقانون لا يمكن رأبه .

وليس هنا مجال تناول نصوص القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٧٣ بالتفصيل **ولكن الذى نريد ان نؤكد عليه ان هذا القانون لا يمكن ان يتوافق مع احكام عديدة من المقومات الاقتصادية التى نص عليها دستور سنة ١٩٧١ فى الفصل الثانى من المقومات الأساسية للمجتمع .**

وقد كان أحد اعضاء لجنة مجلس الشعب التى درست مشروع استثمار المال العربى والأجنبى والمناطق الحرة ، صادقا مع نفسه ، عندما قال فى اجتماع اللجنة فى جلسة مايو سنة ١٩٧٤ :

« نقطة اخرى اثارها السادة الزملاء عن موضوع ضرورة ان يكون المشروع متفقا مع الدستور والميثاق . نحن لا نختلف انما اذا كنا نجد فى الميثاق او الدستور ما يقف حجر عثرة امام نهوض اقتصاد مصر ، يجب تعديل الدستور او الميثاق فيما نصطدم به » .

ورد عليه رئيس اللجنة قائلا » لا أتصور اننا سنوقف نظر المشروع انتظارا لتعديل الدستور » ، ولكن علينا الالتزام فى المناقشة بالمواثيق السياسية والدستورية القائمة (صفحة ١٠٢ من الكتاب الذى أصدره مجلس الشعب عن الأعمال التحضيرية لمشروع قانون استثمار المال العربى والأجنبى) .

ولكن هل التزم القانون حقا بالمواثيق السياسية والدستورية القائمة ؟ هذا ما أجبنا عليه فيما تقدم .

ومن الغريب ايضا ان ياتى على لسان رئيس اللجنة فى عرضه للمشروع على اللجنة قوله « يجب الا يغيب عن بالنا ونحن ننظر هذا المشروع ان اقتصادنا اقتصاد مخطط ، واننا لا يمكن ان ننقل تجارب الاقتصاد الحر . (ص ٨٩ من المرجع السابق) فهل اقتصاد مشروعات الاستثمار الأجنبى اقتصاد مخطط ؟ وهذا ما اجبنا عليه ايضا فيما تقدم .

اذا كنا قد تعرضنا لقطاع الاستثمار الأجنبى لنستظهر مدى تطابق قوانينه وأنظمته مع أحكام ومقومات دستور سنة ١٩٧١ ، وهو القانون الاعلى الذى يجب ان تخضع له كل القوانين والأنشطة ، فان تقييم هذا القطاع فى التطبيق وقياس اثاره ومتابعة انعكاساته على الاقتصاد القومى ضرورة تفرض نفسها .

قد تكون لمثل هذه الدراسة طابعها الاقتصادى وقد يكون الاقتصاديون أكثر منى قدرة على تناوله . حقيقة . ولكن لكل القضايا الاقتصادية رؤيتها السياسية ومن هذه الزاوية سيكون تناولى للموضوع . **واقول ان ما سيتضمنه هذا الجزء لا يخرج عن معلومات استقيتها ومن آراء قرأتها او استمعت اليها من مسئولين فى أنشطة اقتصاد مختلفة .**

وقد اخترت فى عملية القياس هذه قطاع الصناعة لارتباطه بالقطاع العام ، القاعدة الصناعية العريضة ، كما سبق وسمته وثائقنا السياسية حتى ورقة اكتوبر فى ابريل سنة ١٩٧٤ . ثم ان الصناعة كانت وما زالت رغم كل ما يقال عنها الآن — هى المسئولة عن اقامة التوازن الانسانى الذى لابد منه بين مطالب الانتاج واحتياجات الاستهلاك .

واخترت الى جانب قطاع الصناعة قطاع البنوك لأنه يتعامل فى المال عصب الحياة ، لايفصل بين الرقابه على حركته ، والمضاربة عليه وتهريبه غير خيط رفيع . والأمر كذلك فيما يتعلق باتجاهات اوعيته الادخارية وتوجهها الى التنمية فى الداخل أو الخارج ، فبينهما أيضا خيط رفيع . والتجربة الوطنية فى كلا القطاعين مازالت حية وقد تذكرنا بها هذه اللمحة التاريخية التى سبق ان اوردناها فى بداية تناولنا القطاع الخاص .

الفرع الثانى

نظرة على المشروعات المشتركة والأجنبية
فى قطاعى الصناعة والمال

أولا ـــ فى قطاع الصناعة

قد يكون من المفيد ان نورد ما جاء فى ورقة اكتوبر ـــ القاعدة النظرية لسياسة الانفتاح والاستثمارات الأجنبية ـــ تقول الورقة فى شأن التصنيع :

« ولست فى حاجة الى القول بأن مستقبل مصر مرتبط بالتصنيع . فامكانيات التوسع الأفقى فى الزراعة تحدها الموارد المائية ، وتكاليف الاستصلاح الباهظة فى بعض المناطق . وأملنا الأساسى فى توفير الغذاء للملايين المتزايدة هو ان تصدر مصر من انتاجها الصناعى ما يمكنها من استيراد ما نحتاج اليه من مواد غذائية .

ان القاعدة الصناعية العريضة التى بذلنا كل ما بذلنا فى سبيل اقامتها ، واكتسبنا خبراتها ـــ خلال تجربتنا الوطنية فى السنوات الماضية تعطينا الأمل فى انطلاقة جديدة نحو التصنيع السريع والمكثف . وسياسة الانفتاح الاقتصادى سوف تزودنا بأحدث وسائل التكنولوجيا الحديثة التى تسارع بهذا الانطلاق وتمكننا من زيادة الصادرات عن طريق رفع مستواها ، وسياسة اقامة المناطق الحرة فضلا عن انها ستجلب لنا صناعة حديثة ، وتساهم فى تشغيل الأيدى العاملة ، وتجعل لدينا مراكز تخزين وتوزيع عالمية بحكم موقعنا الجغرافى الفذ ، فهى أيضا سوف تساهم بهذا كله فى الاسراع بسياسة التصنيع ، وتطوير صناعاتنا المحلية وتحديثها .

وبالصناعة وما تقدمه من آلات وأسمدة ، وما تستخدمه من منتجات زراعية نستطيع ان نطور الزراعة المصرية تطويرا جذريا يزيد من انتاجها ، بمعدل يواكب التنمية الصناعية ، حتى لا يختل بنيان الاقتصاد المصرى ، وحتى نحد من اعتمادنا على الاستيراد من المنتجات الزراعية . » .

وقد سبق ورقة اكتوبر برنامج العمل الوطنى (يوليو سنة ١٩٧١) الذى يعتبر من القواعد النظرية لدستور ١٩٧١ اذ يقول : « **اذا كنا نضع من بين اهم اهداف خطتنا المقبلة هدف تطوير الزراعة** [١] **.. فان الصناعة هى سلاحنا الرئيسى فى عملية مضاعفة الدخل القومى وذلك عن طريق زيادة الانتاج بمعدلات عالية بانتظام تزيد كثيرا عن معدلات نمو السكان . ان حجم الانتاج لا بد وان يزيد زيادة كبيرة ومضطردة بالنسبة لكل وحدة عمل ولكل استثمار ، فكأن اشباع احتياجات الجماهير رهن بما ينتجونه ، وازدياد اجورهم ، ارتفاعا بمستوى رفاهيتهم بما يدر عليهم من دخل .** »

واذا رجعنا الى المادة ٣ من قانون استثمار المال العربى والأجنبى (دستور الانفتاح) نجد ان المادة ٣ منه وهى تتحدث عن المجالات الواسعة لأنشطة الاستثمارات الأجنبية تأتى فى فقرتها الأخيرة بتخصيص فتقول « وتمنح اولوية خاصة للمشروعات التى تهدف الى التصدير ... او التى تؤدى الى خفض الحاجة الى استيراد السلع الأساسية ، وكذلك المشروعات التى تحتاج الى خبرات فنية متقدمة .. » .

فالمبرر الذى تقف عنده ورقة اكتوبر ومن بعدها القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ باستثمار المال العربى والأجنبى هو زيادة معدلات الانتاج ، وفى مقدمتها الانتاج الصناعى ، وذلك بجانب صناعات حديثة وتطوير صناعتنا المحلية وتحديثها ، وكل ذلك بهدف تمكيننا من زيادة الصادرات .

وعلينا ان نذكر ان الصناعة المصرية قد حققت فى ربع القرن الأخير تقدما كبيرا كان اساسه ــ كما اسلفنا الذكر ــ القطاع العام الصناعى الذى يمثل اهم دعامات التنمية الاقتصادية والاجتماعية التى عناها دستور ١٩٧١ فى المادة ٢٣ منه . فقد حقق الانتاج الصناعى انتاجا بلغ عام ١٩٧٨ ــ ٤٨٠٠ مليون جنيه بعمالة ١٫٣ مليون مشتغل . وكان يقدر بمبلغ ٢١٢٣ مليون جنيه فى ١٩٦٩ / ١٩٧٠ وهو الرقم الذى كان امامنا عند صياغة مشروع الدستور .

وقد كان من الممكن ان يحقق الانتاج الصناعى المصرى مستويات أعلى ، سواء فى كمية الانتاج او نوعيته ولكن انعكاسات سياسية الانفتاح التى بدأت خطواتها فعلا حتى قبل صدور القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ ، الذى جاء ليقننها ويوسع افاقها وانشطتها ويسبغ عليها الحماية والامتيازات ، هذه السياسة كان لها ردود فعل تمثلت فى التباطؤ الذى لحق هذه المعدلات سواء من حيث الحجم او النوعية ويمكن ان نشهد صورا من هذه الانعكاسات فيما يلى :

---

(١) ونذكر ان من اهداف الخطة التى اوردها البرنامج حول تطوير الزراعة واعادة بناء القرية المصرية خلال الخطة العشرية وكانت قد وضعت البرامج التنفيذية لذلك فى بداية سنة ١٩٧٢ .

١ ــ السماح باستيراد منتجات تامة الصنع لمشروعات الاستثمار الصناعية :

واجه القطاع الصناعى المصرى ــ وقاعدته الأساسية القطاع العام الصناعى ــ منافسة مع السلع الأجنبية التى اخذت تتدفق من البلاد الخارجية تارة تحت نظام الاستيراد بدون تحويل عملة وتارة عن طريق التهريب . فقد نتج عن السماح بانشاء مناطق حرة تهريب كميات هائلة من السلع بدون اداء رسوم جمركية عليها مما يزيد حدة المنافسة غير المتكافئة للصناعة الوطنية بالاضافة الى ما يمثله ذلك من ضياع رسوم ضخمة على خزانة الدولة .

على ان الوجه الأخطر هو ما يجرى عليه العمل من التصريح لبعض المشروعات ، التى أنشئت بمقتضى القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ ، قبل ان يبدأ انتاجها ، بأن تستورد منتجات كاملة الصنع مماثلة للمنتجات التى ستقوم بتصنيعها ، بدعوى تعريف المستهلك المصرى بها . وهذه المنتجات كاملة الصنع تسرى عليها جميع الاعفاءات المقررة فى قانون الاستثمار وفى مقدمتها الاعفاءات الجمركية . ويستمر هذاالاستيراد لفترات طويلة دون ان يتقدم خلالها تنفيذ المشروع الذى صدرت الموافقة له بهدف قيام صناعة فى مصر . واذا بالصناعة التى استهدفنا قيامها فى مصر تتحول الى تسويق تجارى لمنتجات أجنبية تامة الصنع معفاة من الرسوم الجمركية ومن كل صور الأعباء والتكاليف . وينعكس ذلك طبيعة بالضرر على الانتاج الصناعى المصرى المماثل ، ويستحيل تصريف منتجاته ، ويتراكم المخزون منه لدى شركات القطاع العام ، ولدى القطاع الخاص الوطنى المنتج .

٢ ــ عدم الالتزام بخطة التنمية :

ومرة اخرى نعود الى خطة التنمية وعدم الالتزام بها ، أو بالأحرى عدم وجود خطة ، وخطورة ذلك على الاقتصاد القومى . وقد سبق الاشارة الى ان مشروعات الاستثمار الأجنبى تستقل وتنفرد بها الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة فى معزل عن اجهزة الدولة الاخرى . وكان من نتيجة كل ذلك ان صدرت موافقات على انشاء مشروعات مشتركة يغطى الانتاج احتياجات البلاد منها وذلك رغم اعتراض الهيئات المعنية .

ولنذكر مثلا مشروع مجمع العامرية للغزل والنسيج ، وهو من المشروعات المشتركة الضخمة التى يتحمل فيها بنك مصر العبء الأكبر من التمويل . ولنذكر الضجة الكبيرة التى اثيرت حول هذا المشروع فى مجلس الشعب وخارجه ، والتى اوضحت اخطاره واضراره حتى ان احد كبار المسئولين عن قطاع الصناعة وهو نائب رئيس الهيئة العامة للتصنيع قد اجمل وصفه فى الأهرام الاقتصادى العدد ٥٦٢ بتاريخ ١٥ / ١ / ١٩٧٩ فقال ان هذا المشروع لا يعنى اكثر من ثلاثة وجوه :

الوجه الأول : افلاس بنك مصر ، الثانى : تبديد مدخرات الشعب المصرى ، الثالث : الاضرار بالاقتصاد القومى .

نذكر هذا المثل لنبين مدى التعارض والتضارب ومدى الأخطار التى تحيق بالقطاع الصناعى الوطنى ، وبصناعة لها جذورها وقواعدها الراسخة فى مصر كصناعة الغزل والنسيج ، وكيف ان المجلس الاعلى للاستثمار قد أصدر قرارا بوقف المشروع تحت ضغط هذه المعارضة ، ثم كيف انفتح ملفه من جديد بعد ان اصدر رئيس الوزراء قرارا بالاستمرار فيه . ومعنى ذلك انه ليست هناك اية خطة واضحة للتنمية ، وبالتالى ليس هناك اى تنسيق بين المشروعات التى يجرى تنفيذها فى مصر بدعوى مصلحة الاقتصاد القومى وزيادة التصنيع وزيادة التصدير . وهذا التعارض واقع بين مشروعات القطاع الصناعى المصرى ومشروعات الاستثمار ، وبين مشروعات القطاع الصناعى المصرى نفسه بعد الغاء المؤسسات النوعية ، بدعوى تحرير الشركات ، وهى التى كانت احدى وظائفها التنسيق بين الشركات المختلفة العاملة فى نفس المجال .

وقد نبهت ورقة اكتوبر سنة ١٩٧٤ ــ وهى الأساس النظرى لسياسة الانفتاح ــ الى مخاطر عدم التخطيط عندما قالت « ان وفود رأس المال الى البلاد دون تخطيط لاستقباله ، يمكن ان يخل بالاقتصاد القومى ، ويحدث آثارا جانبية لا يستهان بها مثل التضخم او ظهور الاختناقات هنا وهناك » .. !!

٣ ــ الأوضاع المعكوسة للرسوم الجمركية والسلعية والاعفاءات لمصلحة السلع تامة الصنع الواردة من الخارج :

المفروض اصلا ان الرسوم الجمركية والسلعية تفرض على السلع المستوردة لحماية الصناعات الوطنية النامية حتى تقف على قدميها فى مواجهة مثيلاتها الأجنبية ولكن الوضع معكوس ونرى ذلك فعلا فيما يأتى :

(أ) قطع الغيار التى تستورد من الخارج لتسيير عجلة الصناعة المصرية تفرض عليها رسوم جمركية اعلى من الرسوم المفروضة على هذه السلع ذاتها اذا استوردت كاملة الصنع .

(ب) رسوم الخزانة (رسوم فرق الأسعار) التى تفرض على بعض السلع المنتجة محليا لا يفرض نظيرها على السلع المماثلة المستوردة (الحرير الصناعى ــ الفورمايكا ــ المنتجات النسجية ــ الغسالات ــ الثلاجات ــ البوتاجاز) . وهذه الرسوم كانت قد فرضت فى ١٩٦٥ لتغطية عجز فى الميزانية

بلغ حوالى الخمسين مليون جنيه . ووقتها لم يكن الباب مفتوحا امام الاستيراد كما هو مفتوح الآن .
وهذه الميزات لايفيد منها المستهلك بل تفيد منها الوكالات التجارية والمستوردون ومجموعات الوسطاء .

(ج) تحظى قطاعات التعمير — المواصلات — الكهرباء — السياحة — الزراعة باعفاءات كاملة عن كل ما تستورده فى حين ان بعض السلع المماثلة لما تستورده ، والتى تنتج محليا تفرض رسوم جمركية على مستلزمات انتاجها المستوردة .

فالجرارات الزراعية مثلا ، والتى نستورد ثلاثين نوعا منها ، معفاة من الجمارك ، فى حين ان مستلزمات الانتاج المصرى للجرارات — والذى يبلغ حجمه ٤٠٠٠ جرار سنويا — تفرض عليها رسوم جمركية ، والعائد هنا ايضا ليس لصالح الزراعة او المتنج الزراعى ولكنه يعود على الوكالات التجارية والمستوردين ومجموعات الوسطاء . هذا الى جانب ما تصاب به الزراعة والمنتج الزراعى من اضرار نتيجة لعدم توافر قطع الغيار للجرارات المستوردة او لفداحة اسعارها ، حيث يجرى الاستغلال فى ابشع صوره فى تجارة قطع غيار الجرارات الزراعية .

والأمر كذلك بالنسبة لواردات بعض الدول ، كدول السوق العربية المشتركة والهند ويوجوسلافيا وذلك باعفائها من كل الرسوم الجمركية او من نصفها فى الوقت الذى تفرض فيه على المنتجات المحلية المماثلة رسوم جمركية على مستلزمات انتاجها .

هذه بعض امثلة على ان مكونات السلع ، اى المستلزمات التى تدخل فى صناعاتها ، تفرض عليها الرسوم الجمركية اذا استوردت لصالح انتاج مصرى بينما السلعة نفسها اما ان تعفى من الرسوم الجمركية ، اذا دخلت مصر كاملة التصنيع من الخارج ، او ان تفرض عليها رسوم اقل من الرسوم المفروضة على خامات الانتاج .

(د) عدم ارتباط سياسة الاستيراد باستراتيجية واهداف خطط التنمية الصناعية .

واذا كانت سياسة الانفتاح التجارى قد ادت الى اغراق السوق بمنتجات منافسة للمنتجات المصرية مما وضع الصناعة المصرية فى موقف غاية فى الصعوبة ، فان الخطر ايضا على الصناعة الوطنية وعلى الانتاج الوطنى يصدر من الحكومة ذاتها . فقد اعطت الحكومة الحرية لقطاعات الدولة فى استخدام الحصص النقدية الأجنبية المتاحة لها فى استيراد ما يلزمها من سلع البلاد الأجنبية . وما دام الاستيراد قد أصبح مفتوحا بغير رابط ، وكله خير وبركة لما يمثله من سفريات الى الخارج وعمولات

ووساطات وسمسرة . ومادام الأمر كذلك فقد اخذت قطاعات الدولة تطرح عمليات استيراد عن سلع ينتج مثلها محليا . وتتفنن بعض القطاعات فى وضع مواصفات تخالف المواصفات القياسية المصرية لتبرر مثل هذه العمليات التى تضر بالاقتصاد القومى .

ونحن فى ابرازنا لهذه الصور لا نعتقد اننا خرجنا عن مجال الدراسة الدستورية ، فكل هذه الصور ، وغيرها كثير ، تمثل ضررا بحقوق الشعب ، وعدوانا على ماله العام . فالاضرار بالقطاع العام على هذه النحو او ذاك هو عدوان على ملكية الشعب ، وقد نهى عن ذلك الدستور وجعل حماية الملكية العامة ودعمها واجب وطنى (مادة ٣٣ من الدستور) .

وبعد ذلك فناقوس الخطر يدق بأن قلاع الصناعة المصرية التى شيدها القطاع العام بكفاءة رجاله الذين شكلتهم تجربته ، بمئات الآلاف من مديرين وخبراء وفنيين وعمال . هذه القلاع ، التى تعد ثروة قومية ، استطعنا ان نحققها فى فترة معينة من تاريخنا ، تترنح وتتمايل تحت ضربات قاصمة تنهال عليها من كل الجبهات فى الخارج والداخل . ويزيد الخطر مع كل يوم بأن تتساقط وتنهار هذه القلاع التى حمت مصر فى احلك سنين عمرها ١٩٦٧ ـــ ١٩٧٣ . واسمح لنفسى ان انبه بأن التاريخ لن يغفر لهذا الجيل الذى ترك هذه القلاع المصرية الصميمة تتساقط .

والخطر شامل لكل القطاع الوطنى ، عام وخاص . واسمح لنفسى ان أنقل بعض ما جاء فى حوار اجرته صحيفة الأهرام مع وزير المالية عن سياسة الانفتاح والرسوم الجمركية والمناطق الحرة والوكالات التجارية .

على انه قد يكون من المفيد قبل ان نعرض لهذا الحوار ان نشير الى ان قانون الوكالات التجارية الصادر فى سنة ١٩٧٤ قد سمح للقطاع الخاص بالحصول على التوكيلات التجارية الأجنبية الجديدة وفتح الطريق امامها لسحب التوكيلات القائمة لدى القطاع العام نفسه . اى انه فتح الطريق لتصفية القطاع العام فى التجارة الخارجية وهو الذى كان قائما فى الأساس على التوكيلات التجارية . وقد عدل القانون بعد ذلك فى سنة ١٩٧٥ واشترط ان يكون الوكيل مصريا من ابوين مصريين .

وقد عاد عدد من الوكلاء التجاريين الأجانب الذين خرجوا من مصر ، او اخرجوا من مصر ، مع معارك التمصير والتحرير الاقتصادى . عاد هؤلاء وبعضهم بأنفسهم ، ليمارسوا نفس نشاطهم ، وبنفس الأسلوب ، خلف لافتات مصرية . عادوا لتجرى عن طريقهم وبواسطتهم الكثير من معاملات الدولة والقطاع العام مع الشركات الأجنبية فى الخارج . هذه المعاملات التى تقدر بمئات الملايين من الجنيهات سنويا وعمولاتها بعشرات الملايين . عاد الوكلاء القدامى وبعضهم من اليونانيين ليكونوا وكلاء عن كبرى الشركات العالمية . وأذكر من هذه الشركات شركة هنشل للقاطرات وتسين للصلب ، وحجم معاملاتها

كبير مع هيئة قناة السويس ، وشركة مان وشركة I-P- T-C- Orient وشركة ديمج وستقوم بالتجديد الكامل للجزء الألمانى من مصنع الحديد والصلب . وذلك الى جانب شركات صناعة السيارات وشركات الأجهزة الألكترونية . ولا ادرى اذا كانت هذه الشركات سمت نفسها بأسماء مصرية او ان المصريين ردوا نسبهم اليها . فانتشر فى بلدنا اسماء « منصور شيفروليه » « ومقار بكار » « ومقار بونتياك » « وجبلى اليكتريك » ...

وقد ترددت فى الصحف القومية صور استغلال شركة النصر للفطيم (وهى احدى شركات الانفتاح) لشركة النصر للتجارة الخارجية وهى احدى شركات القطاع العام التى كانت المصدر الرئيسى لتوريدات الحكومة . وكيف ان ميزانية هذه الشركة تظهر خاسرة فى الثلاث سنوات الأولى ولكنها تتجاوز هذه الخسارة لتحقق فى السنة الرابعة ، وهى آخر ميزانية لها ، ربحا قدره ٦٠ دولارا فقط !! يخص شركة النصر للتصدير والاستيراد منها ١٥ دولارا فقط !! . ويبدو الأمر غريبا وشركة النصر للفطيم هى الوكيل التجارى لعدد من الشركات الكبرى العالمية مثل ناشيونال وهوندا وهيذ وتيوتا وغيرها .

ودستور الانفتاح (قانون استثمار المال العربى والأجنبى والمناطق الحرة) يفسح الطريق امام هذه التوكيلات التجارية بانشاء مناطق حرة خاصة اذ تنص الفقرة ٣ من المادة ٣٠ من هذا القانون بأنه « يجوز بقرار من مجلس ادارة الهيئة انشاء مناطق حرة خاصة تكون مقصورة على مشروع واحد » وذلك الى جانب المناطق الحرة العامة فى بورسعيد والاسكندرية ومدينه نصر والسويس . وكل ما يرد الى هذه المناطق الحرة الخاصة ، شأنها شأن المناطق الحرة العامة ، معفى من الضرائب الجمركية وغيرها من الضرائب والرسوم (مادة ٣٦ من القانون) .

ونعود الى الحوار الذى اجرته صحيفة الأهرام مع وزير المالية [1] فهو يكشف على ان الهيئة العامة للاستثمارات وهى كما قدمنا هيئة قائمة بذاتها ومستقلة عن كل اجهزة الدولة ، قد رخصت بالعديد من المناطق الحرة الخاصة .

ويقول السيد الوزير « انا بأقولها صراحة انا ضد المناطق الحرة الخاصة .. انا لا اوافق على انشاء اى منطقة حرة خاصة فى مصر » . ويؤكد الوزير فى حديثه عدم وجود رقابة جمركية على المناطق الحرة الخاصة فيقول : « كل واحد يعمل منطقة خاصة فى منزله وغير معقول ارسل له مأمور جمرك يعيش فى منزله .. غير ممكن ... » .

ويمضى الوزير فى حديثه فيقول « اما بالنسبة للمناطق الحرة العامة فيجب ان تقتصر على اقامة

---

(١) صحيفة الأهرام فى عددها الصادر الجمعة فبراير سنة ١٩٨٠ ص ٧ .

مشروعات صناعية او مشروعات اعادة التصدير ولكن إنشاء مشروع داخل المنطقة الحرة العامة لكى تأخذ توكيل مرفوض ، يعمل داخل البلاد ويدفع ضرائب . وما هى الميزة التى اضافتها الى التكنولوجيا التى ادخلها البلد .. وما هى الميزة التى اضافها للاقتصاد القومى ... حيث ان مشروعاتها معفاة مدى الحياة من الضرائب . فالمشروعات التجارية بها تستفيد من ميزتين ، الاعفاء الضرائبى مدى الحياة ... وتقسيط الجمارك ... لأنه يدخل السيارات مثلا ٢٠٠ سيارة مخازنه ... وكل سيارة يبيعها يدفع جمركها (مقسطا كما يقول الوزير) واذا نحن اعطيناه الميزتين السابقتين من حقنا ان نسأله ما هى الميزة التى ادخلها للاقتصاد المصرى ؟ الرد صفر .. واتحدى لو اعطيتنى ميزة .. ما هى انشاء هذه التوكيلات التجارية فى المناطق الحرة العامة .. مش بس بضر الاقتصاد القومى .. بل بضر التاجر الشريف . كيف نستطيع وهو داخل البلد يدفع ضرائب ٤٠ ٪ منافسه واحد فى المنطقة الحرة لا يدفع » .

(٥) مطالبة الاستثمارات الأجنبية فى المشروعات المشتركة بمزيد من الضمانات وفرص احتكار فعلى لانتاجها :

سبق الأشارة الى ان دستور الانفتاح (القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ والقوانين المعدلة له) يمنح مشروعات الاستثمار مزايا ضريبية لا تتمتع بها شركات القطاع العام . ونذكر منها الاعفاء لمدة معينة ، من خمس الى ثمانى سنوات ، من الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية وملحقاتها والضريبة على ايرادات القيم المنقولة وملحقاتها والضريبة العامة على الايراد ورسم الدمغة النسبى السنوى . وكذلك الاعفاء من الرسوم الجمركية وغيرها من الرسوم والضرائب على كثير من عناصر الأصول الرأسمالية والمواد وتركيبات البناء المستوردة اللازمة لانشاء هذه المشروعات (مادة ١٦ من القانون) كما تتمتع بالاعفاء من جميع الرسوم والضرائب والفوائد المستحقة على القروض التى تعقدها بالنقد الأجنبى (مادة ١٨ من القانون) كما تتمتع بحرية تحويل الأرباح الى الخارج (مادة ٢٢ من القانون) .

ورغم كل هذه الضمانات والامتيازات والاعفاءات ، التى اشرنا الى بعضها فقط على سبيل المثال ، فان المستثمر الأجنبى لا يتوقف عن المطالبة بالمزيد . فهو يغالى فى وضع الاشتراطات التى يتعين على الحكومة ان تلتزم بها حتى يمكن البدء فى تنفيذ المشروع . يطلب حماية جمركية مرتفعة تكفل حماية المشروع من منافسة الاستيراد ، ويطلب التزام الحكومة المصرية بعدم اقامة مصنع مماثل حتى يضمن الاحتكار الفعلى للسوق المصرية . وعودة مرة اخرى لرأس المال العالمى الاحتكارى الذى استطاع النضال المصرى — فى فترة مضيئة من تاريخه — ان يضرب معاقله وان ينعتق من عقاله [1] .

---

(١) يتحدث بعض الكتاب الاجانب عن المزايا الضريبية التى تتمتع بها مشروعات الاستثمار فى مصر ويطلقون على مصر اسم « فردوس الضرائب » Tax Paradise .

هل يمكن ان يخلق قطاع الاستثمار الأجنبى صناعة حقيقية فى مصر ؟ :

والحق ان قطاعات الرأسمالية المصرية استبشرت خيرا فى سياسة الانفتاح الا ان منظورها لسياسة الانفتاح الاقتصادى كان مختلفا . فبينما الرأسمالية الوطنية المنتجة ترى فيه محاولة لمواجهة ازمة تمويل التنمية الاقتصادية ، وذلك بجذب رأس المال الأجنبى العربى مع الحفاظ على الاستقلال الوطنى . فان منظور سياسة الانفتاح الاقتصادى يختلف لدى الرأسمالية الكبيرة ، التى نمت نموا غير محدود ، وبدأت تتطلع الى الرأسمالية العالمية كسند لها فى الحفاظ على مواقعها الاقتصادية الجديدة ، وعلى استمرار نمو رؤوس اموالها . وبعبارة اخرى فان الرأسمالية الكبيرة نظرت الى الانفتاح باعتباره بابا الى حرية النشاط الرأسمالى وحرية الاستغلال الرأسمالى وحرية الاندماج بين رأس المال المحلى ورأس المال العالمى .

والرأسمالية الوطنية المنتجة التى استبشرت خيرا فى سياسة الانفتاح ترتفع أصواتها اليوم بالتحذير وهى ترى الانفتاح الاقتصادى يتحول الى انفتاح تجارى ، بل غزو تجارى اجنبى ، يضع قطاع الصناعة كله ــ عاما وخاصا ــ فى ادق الظروف وأصعبها ، وينذر بأوخم العواقب على مستقبل الصناعة فى مصر .

فالقطاع العام الصناعى تضعه الحكومة بسياسة الانفتاح وقوانينها وانظمتها ، فى وضع لا بديل عنه ، وهو تحويل شركات القطاع العام الى شركات مشتركة اى الى قطاع خاص .. ذلك ان الشركات المشتركة تعتبر من شركات القطاع الخاص ، ايا كانت الطبيعة القانونية للأموال الوطنية المساهمة فيها ولا تسرى عليها التشريعات واللوائح والتنظيمات الخاصة بالقطاع العام أو العاملين فيه .

واذا كان من المسلمات ان الهدف الأساسى لأية شركة اجنبية من المشاركة فى مشروع مشترك هو فتح أسواق لمنتجاتها وتحقيق اكبر عائد ممكن لها ، وهى تتذرع بكل الوسائل لتحقيق الأمرين معا . فالشركة المشتركة يصدر الترخيص لها باقامة صناعة معينة فى مصر وتستورد مستلزمات الانتاج من آلات وادوات وكل المعدات اللازمة لبداية مرحلةالتصنيع . لكن الشركة الأجنبية وهى حريصة على سرعة تصريف منتجاتها الكاملة الصنع فى الخارج كثيرا ما تعمد الى معارضة زيادة نسبة التصنيع المحلى ، والتباطؤ فيه ، وتختلق لذلك اسبابا مختلفة تارة لعدم اقتصادية التصنيع المحلى لصغر حجم الانتاج ، وتارة اخرى لعدم توافر الخبرة المصرية الكافية . وبذلك تستمر مراحل التجميع اطول فترة ممكنة ، وطبيعى ان يعود ذلك بأكبر عائد على الشركة الأجنبية لأنها فى الغالب هى التى تورد القطع اللازمة لمراحل التجميع . كل ذلك وتبقى مستلزمات الانتاج التى تحمل المشروع المشترك ، والجانب المصرى على وجه خاص ، اعباء ضخمة لاستيرادها ، عاطلة . وعملية التجميع هذه كانت تقوم بها شركة القطاع العام ،

على اكمل وجه ، ولم يكن هناك حاجة لهذه الأعباء التى تحملتها للاشتراك فى انشاء هذه الشركه المشتركة . وقد سبق ان اشرنا الى ان قانون الاستثمار الأجنبى يسمح لمثل هذه الشركة الأجنبية بأن تدخل سلعها الكاملة الصنع فى الخارج الى السوق المصرية دون رسوم جمركية لتعريف المستهلك المصرى بالانتاج المشترك ويستمر هذا لفترات طويلة .

هذا بالنسبة للهدف الأول لأى شركة أجنبية وهو توزيع منتجاتها ، اما الهدف الثانى وهو تحقيق اكبر عائد ممكن فهذا امر طبيعى بالنسبة للمستثمر الأجنبى . ولذلك فهو يتمسك بنسبة عائد كبير منذ بداية المشروع . وكثيرا ما تكون هذه النسبة أعلى من نسبة الربح التى اعتادت شركات القطاع العام عليها . ويتسبب هذا فى رفع تكلفة المنتجات الى مستوى يصبح غير محتمل من المستهلك المصرى .

هذه صورة من صور مشروعات الاستثمار التى تتبعنا تصريحات المسئولين يوميا عن أرقامها وعددها الضخم .

والصورة الأخرى ايضا نجدها فى المشروعات المشتركة ، شركة يشترك فيها رأس مال امريكى (الشركة الأمريكية المصرية فى الاسماعيلية) نشاطها كبس وتشكيل الألمونيوم الخام ، تتلقى الألمونيوم الخام من مجمع الألمونيوم ، الذى يعتبر من قلاع الصناعة المصرية ، لكبسه وتشكيله ، وكأن هذه العملية كان يعجز عنها مجمع الالمونيوم فى نجع حمادى بخبراته وفنييه وعماله المهرة ذلك لو دبرنا استثمارات متواضعة لهذا الغرض .

وصورة اخرى مماثلة فى مجمع الحديد والصلب — قلعة اخرى من قلاع الصناعة المصرية — يدخل فى شركة مشتركة مع رأس مال امريكى لتجهيز الخردة ، تتلقى الخردة من المجمع وتجهزها وتعيدها للمجمع وكأن مجمع الحديد والصلب عاجز أيضا عن مثل هذا النشاط ولا بد ان نحمله ، اعباء واعباء لخبراء اجانب ، ومرتبات ضخمة ، وسيارات فارهة تستورد معفاة من كل الرسوم الجمركية تحت بند وسائل النقل يعتبرها قانون استثمار المال الأجنبى ، من المال المستثمر . كل ذلك من أجل (ونشين ومكبس — كما يتندر البعض) .

وفى حديث نشرته مجلة (فورشين الأمريكية) فى عددها الصادر فى ٢٨ يناير سنة ١٩٨٠ ابرزته صحافتنا القومية فى صفحاتها الأولى تقول الصحيفة ان ٤٠ شركة امريكية فتحت مكاتب لها فى العام الماضى وحده فبلغ بذلك عدد الشركات الأمريكية ٢٠٠ شركة : (وتستطرد الصحيفة تقول) ولا تزال المفاوضات تجرى بالنسبة لأكبر الصفقات (!!) ومنها مشروع مشترك لانشاء مصنع لانتاج قمصان يشترك فيه شركتا فيليبس وفان هيوزن ، ومشروع لانتاج ادوات تجميل« ريفلون » ، وكأننا فى حاجة

ملحة لأدوات التجميل ، والأسواق واجهزة الاعلام تطفح يوميا بمئات الأنواع الأجنبية منها وهى كلها من انتاج الشركات متعدية الجنسيات .

هذه بعض امثلة نسوقها لنتساءل بعدها هل كان من الممكن لو كانت هناك خطة تنمية صناعية ان نقبل بقيام مثل هذه الشركات المشتركة لهذه الأنشطة الثانوية التى كان من الممكن باستثمارات بسيطة ان تقوم بها قلاعنا الصناعية الوطنية ، مجمع الحديد والصلب فى حلوان ، ومجمع الألمنيوم فى نجع حمادى ، وقد كانت تقوم بها فعلا . وهل يعتبر ذلك اهدارا للمال العام الأمر الذى حذر منه الدستور (المادة ٣٣) .

هل تحقق الاستثمارات الأجنبية زيادة الصادرات ؟

قلنا ان المبرر الذى وقفت عنده ورقة اكتوبر ومن بعدها القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ بالاستثمار العربى والأجنبى هو زيادة معدلات الانتاج ، وفى مقدمتها الانتاج الصناعى ، وذلك بجلب صناعات حديثه وتطوير صناعاتنا المحلية وتحديثها ، وكل ذلك بهدف تمكيننا من زيادة الصادرات .

وقد تعرضنا فيما سبق للشق الأول من هذا المبرر وكيف ان المقدمات تحمل المؤشرات على غياب أية خطة صناعية حقيقية وتحمل دلالات الخطر على الصناعة المصرية التى تحقق قيامها فعلا .

واذا اتينا للشق الثانى من المبرر ، وهو تمكيننا من زيادة الصادرات فالكلام حوله لا ينفصل عن الكلام حول الشق الأول ، الا اننا الى جانب ذلك لابد ان نشير الى التعارض الأساسى حول التصدير بين رغبة الشريك المصرى (وخاصة اذا كان من القطاع العام) والشريك الأجنبى . فبينما يهدف الشريك المصرى الى ان يكون المشروع المشترك مصدرا للتصدير يعارض فى ذلك الشريك الأجنبى . فهو لايرغب فى التفريط فى اسواق له فى الخارج والتنازل عنها للمشروع المشترك . والشريك الأجنبى يرفض ان يقدم اية معونة او يعطى اية ضمانات فى هذا الشأن . هذا اذا لم يضع العراقيل فى طريق التصدير . وبذلك يصبح المشروع محصورا اساسا فى السوق المصرية ، هذا اذا بدأ فى الانتاج الفعلى[1] .

---

(١) قد يكون من المفيد للقارىء ان يعود الى ما كتبته مجلة روزاليوسف فى عددها الصادر فى ٢٤ فبراير سنة ١٩٨٠ عن مناقشات المؤتمر العلمى السابع الذى عقدته جمعية الادارة المالية والذى حضره مائة رجل من رجال المال والاعمال المصريين . وقد تعرض الحاضرون وغالبهم من المديرين فى القطاع العام لقضايا الانفتاح والتنمية ويمكن ان نشير الى بعض النقاط الهامة التى كشفت عنها هذه المناقشات :

* ان البنوك المشتركة او الاجنبية لم تجذب اموالا من الخارج بنسبة تذكر وعلى العكس فهى تقوم بتوظيف الودائع المحلية التى تقدر بنحو ٨٠ ٪ من مجمل ودائعها فى الخارج .

حقيقة رأس المال الأجنبى المستثمر فى المشروعات الصناعية المشتركة

اذا كنا قد ألمحنا فيما سبق الى صور من طبيعة الاستثمارات الأجنبية وما تلحقه هذه الصور من أضرار بالصناعة المصرية والتنمية الصناعية المصرية وما تمثله من اخطار على مستقبل الصناعة فى وطننا . والصناعة الى جانب الزراعة ، دعامة اساسية فى عملية التنمية الشاملة التى جعلها دستور سنة ١٩٧١ القاعدة الكلية لكل مقومات الاقتصاد المصرى . والأمر بعد ذلك يحتاج الى تقصى حقيقة رؤوس الأموال الاجنبية ونحن نقرأ ونسمع كل يوم عن تدفقها بشكل لم يكن فى تقدير حتى أكثر الناس تفاؤلا من سياسة الانفتاح .

وفى هذا السياق نسوق الصور الآتية من واقع تقارير رسمية :

* تعمد الشركة الأجنبية او المستثمر الأجنبى فى الشركات المشتركة الى تقليل نسبة مساهمته فى رأس المال الى الحد الأدنى . وان يكون رأس المال اقل نسبة ممكنه من اجمالى الاستثمارات اللازمة . ويعتمد المستثمر الأجنبى اساسا على الاقتراض فى توفير الاستثمارات اللازمة او مستلزمات الانتاج مما يحمل المشروع اعباء مالية كبيرة نتيجة لفوائد القروض .

*يطلب اغلب المستثمرين الأجانب ان يكون سداد نصيبهم فى رأس المال عن طريق رسملة الأرباح او قيمة الرخصة او المعونة الفنية . وبذلك ينخفض قيمة ما يساهمون به فعلا او ما يسددونه فعلا من أموال الى الحد الادنى . ويصبح رأس المال هذا فى الكثير من الأحيان غير متوازن مع ما يطلبونه من اشتراطات او ما يلقيه المشروع من اعباء على شركة القطاع العام التى تدخل فى هذا المشروع المشترك .

*تعتمد بعض الشركات الأجنبية الى المغالاة فى قيمة الرخصة او المساعدات الفنية حتى تكاد تستغرق الاصول الانتاجية لشركة القطاع العام المشتركة فى مشروع الاستثمار . وما زال ما نشر حول العقد الذى ستدمج بمقتضاه شركة ايديال [1] وهى من شركات القطاع العام الناجحة والتى توفر

* ان معظم الاستثمارات تتجه الى قطاع الخدمات والتجارة مما لا يفيد عملية التنمية .
* نحن نعتمد على شركات متعدية الجنسيات (عابرة القارات) وهذه الشركات لها دستور وجدول لاسترداد رأسمالها . جدول المخاطر السياسية ، يقضى بان تسترد الشركة رأسمالها فى مدة تتراوح بين (١٢ و ٢٦) شهرا .
* يعترض البعض على ان تعطى الدولة الاهتمام الاكبر للمرافق وليس للانتاج .
* تحدث البعض عن تكنولوجيا مصرية مناسبة بدأ بناؤها مع انشاء بنك مصر .

(١) نوقش هذا الموضوع فى جلسة مجلس الشعب المعقودة فى ٢٦ / ٤ / ١٩٨٠ ونشرت صحيفتا الاهرام والاخبار بعضا من هذه المناقشة ، والمناقشة تكشف عن ان محاولات بيع شركة ايديال وهى التى تعتبر من الشركات الرائدة فى صناعة

الأحتياجات المحلية ولها شهرتها فى الأسواق الخارجية ــ مع شركة طومسون الفرنسية مثالا على الضغوط التى تباشر على شركات القطاع العام لمصلحة رأس المال الأجنبى وعلى النزيف الذى يصيب المال العام من جراء هذه المشاركة .

ثانيا ــ فى قطاع المال :

كان من بين مجالات النشاط التى اتاحها دستور الانفتاح (القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤) فى المادة ٣ منه للاستثمارات الاجنبية قطاع البنوك فنصت الفقرة ٤ من المادة المذكورة على شركات الاستثمار التى تهدف الى توظيف الأموال فى المجالات المنصوص عليها فى القانون .

واشارت الفقرة ٥ الى ــ بنوك الاستثمار وبنوك الأعمال وشركات اعادة التأمين التى يقتصر نشاطها على العمليات التى تتم بالعملات الحرة ، ولها ان تقوم بالعمليات التمويلية والاستثمارية بنفسها سواء تعلقت بمشروعات فى المناطق الحرة او بمشروعات محلية او مشتركة او اجنبية مقامة داخل جمهورية مصر العربية ، وكذلك بتمويل عمليات تجارة مصر الخارجية .

ثم الفقرة ٦ ونصت على البنوك التى تقوم بعمليات بالعملة المحلية متى كانت فى صورة مشروعات مشتركة مع رأسمال محلى مملوك لمصريين لا تقل نسبته فى جمع الاحوال عن ٥١ ٪ .

ثم جاءت الفقرة ب من المادة ٤ فأجازت ان ينفرد رأس المال العربى او الأجنبى فى مجالات بنوك الاستثمار وبنوك الأعمال التى يقتصر نشاطها على العمليات التى تتم بالعملات الحرة متى كانت فروعا تابعة لمؤسسات مركزها الرئيسى بالخارج . وتبعتها المادة ١٣ باستثناء بنوك الاستثمار وبنوك الاعمال وشركات اعادة التأمين المشار اليها فى البند (٥) من المادة الثالثة من احكام القوانين واللوائح والقرارات المنظمة للرقابة على عمليات النقد .

وقد أعقب صدور القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ الخاص بالاستثمارات الأجنبية قانون آخر وهو

الثلاجات والغسالات والاساس المعدنى ــ تبذل منذ سنة ١٩٩٦ . وان مفاوضات تجرى بين شركة ايديال وشركة طومسون بقصد بيع ٥١ ٪ من شركة ايديال لشركة طومسون بشروط رفضها مجلس الادارة والجمعية العمومية حتى بلغت مرات الرفض ٦ مرات . وقال بعض الاعضاء ان عملية بيع شركة ايديال لشركة طومسون « بملاليم » وقد تمت ورد وزير الصناعة بانه قد رؤى الدخول فى شركة مشتركة لامكان ادخال التكنولوجيا الحديثة وان العملية لم تتم بعد . ولكن المجلس امام الحقائق التى عرضت والتى تداولتها بعض الصحف طلب من وزير الصناعة وقف أجراءات توقيع العقد واحال الموضوع على لجنة الصناعة فى مجلس الشعب لبحثه . ومن الغريب ان الحكومة رفضت احالة الموضوع على لجنة لتقصى الحقائق بدعوى ان مثل هذا القرار يمثل اتهاما لسياسة الحزب الوطنى .

القانون ١٢٠ لسنة ١٩٧٥ الخاص بتطوير بنوك القطاع العام المصرى وتحريرها . واعقب ذلك ان اقدمت الحكومة على تقديم التسهيلات للبنوك الأجنبية للعمل فى مصر فى ظل قانون الاستثمار مما ادى الى قيام ما يقرب من اربعين بنكا ومؤسسة مالية (١٩٨٠) .هذا فى الوقت الذى لاتوجد فيه غير اربعة بنوك مصرية .

واذا رجعنا الى الكتاب الذى أصدره مجلس الشعب حول مجموعة الاعمال التحضيرية لمشروع قانون استثمار المال العربى والأجنبى نجد ان الأحكام التى سبق الاشارة اليها وخاصة ما ورد فى الفقرتين ٥ و ٦ قد استأثر بمناقشة مطولة فى اللجنه المشتركة التى درست المشروع وفى مجلس الشعب نفسه . وقد عكست هذه المناقشات الخلفية التاريخية لتجربة مريرة مع البنوك الأجنبية — سبق ان المحنا اليها — وكيف كانت اداة لاستنزاف الثروة المصرية وكيف كانت « معبر الأمن » لتهريب الأموال المصرية الى الخارج .

وفى اجتماع اللجنة المشتركة لمجلس الشعب بتاريخ ٢٣ مايو سنة ١٩٧٤ حضر عدد من رؤساء مجالس ادارة البنوك المصرية الأربعة واشتركوا فى المناقشة ويمكن ان نلخص النقاط التى ركزوا عليها فيما يلى :

* ان سياسة البنوك يحكمها القانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٧٥ باصدار قانون البنوك والائتمان . والبنك المركزى ، بمقتضى هذا القانون ، مسئول عن السياسة الائتمانية ، ومنع التضخم والانكماش والاشراف على انواع بذاتها من السلف والبعد عن المضاربات . وان المستثمر الأجنبى الذى سيساهم فى اعمال مصرفية داخلية من الواجب ان يعرف مقدما انه خاضع لأحكام القانون ١٦٣ لسنة ١٩٧٥ اى خاضع لرقابة البنك المركزى عليه .

وقد كان الاهتمام بارزا حول هذه النقطة بالذات ، ذلك لأن البنوك المصرية الأربعة تجمعها مؤسسة البنوك وهى ترسم سياسة الائتمان والاعمال المصرفية وبالتالى فهى المهيمنة على البنوك وفق السياسة التى يرسمها البنك المركزى . اما فيما يتعلق بالبنوك الأجنبية التى ستمارس عملا مصرفيا داخليا فانها بطبيعتها وحسب قانون الاستثمار الأجنبى قطاع خاص ، ويتعين ان يكون واضحا لها مقدما رقابة البنك المركزى عليها .

* اعتراض البعض على الفقرة ٦ التى تسمح للبنوك الأجنبية بالقيام بعمليات بالعملة المحلية متى كانت فى صور مشروعات مشتركة مع رأسمال محلى مملوك لمصريين لا تقل نسبته فى جميع الأحوال عن ٥١ ٪ ، ومطالبة البعض بأن تكون نسبة ال ٥١ ٪ من قيمة الأسهم لمصارف مصرية حتى تشترك فى رسم السياسة المصرفية باعتبار ان المصارف تعلم اسرار ودروب العمل المصرفى فى مصر .

واشتراك القطاع الخاص المحلى فى مثل هذا النشاط قد أعاد الى الأذهان — كما قال بحق رئيس

اللجنة ـــ الصورة التى كان القطاع الخاص فيها مشتركا فى البنوك وما تعلق بها من عمليات التهريب .

وقد رفضت الحكومة كل هذه الحلول واصرت على بقاء النص كما تقدمت به [1] .

على ان الذى نريد ان نسجله فى هذا الخصوص هو ما اكدته الحكومة خلال هذه المناقشات من ان هذه البنوك خاضعة للقانون ١٦٣ لسنة ١٩٧٥ باصدار قانون البنوك والائتمان . وقد سبق ان اشرنا الى تفصيلات هذا القانون والى انه يعطى البنك المركزى المسئولية عن السياسة الائتمانية . وما اكدته ايضا من ان هذه البنوك يحظر عليها التصرف فى الأموال الوطنية خارج مصر « اى ان كل ما يتجمع لديها لابد من استخدامه داخل مصر » .

والآن وبعد خمس سنوات من صدور دستور الانفتاح ومن قيام هذا العدد الكبير من البنوك والمؤسسات المالية ، اجنبية ومشتركة ، فان السؤال الذى يفرض نفسه ماذا قدمت هذه البنوك لتنمية اقتصاديات مصر وهى تتمتع بكل الميزات والضمانات والاعفاءات التى كفلها قانون الاستثمارات الأجنبية . لست خبيرا متخصصا فى هذه الشئون ولكننى من المنظور السياسى اعود الى تقرير البنك المركزى عن نشاط البنوك الأجنبية حيث يقول :

« لقد اخذ شكل البنوك الأجنبية يتبلور فى الدور الذى تلعبه فى تعبئة المدخرات المحلية واعادة توظيفها بالخارج فى ذات الوقت الذى يتضاءل فيه اسهامها فى تمويل الاستثمارات داخل مصر » .

وقد بلغت الودائع الى جملة الاصول ما يزيد على ٨٠ ٪ اى ان هذه البنوك جمعت من أموال المصريين ما يساوى اربعة اضعاف ميزانيتها بينما لا تتجاوز الاستثمارات التى تقوم بها ١٠ ٪ من نفس الاجمالى [2] ويزيد احد المسئولين فى هيئة الاستثمار الامر وضوحا فيقول فى حلقة قضايا الانتاج والتنمية التى عقدها المؤتمر السابع لجمعية الادارة المالية . « لقد زادت ودائع البنوك الأجنبية والمشتركة من (٤٠) مليون جنية فى عام ١٩٧٥ الى (٩٨٢) مليون جنيه فى سبتمبر ١٩٧٩ ولكن هذه الودائع كانت محلية بنسبة ٨٠ ٪ ولم تجتذب البنوك اموالا من الخارج بنسبة تذكر . على

---

(١) كان لى شرف الاعتراض على الفقرة ٥ من المادة ٣ ، وقد كنت عضوا فى مجلس الشعب فى ذلك الحين ، وحذرت من مغبتها واكدت على مخالفتها لمواثيقنا السياسية التى تقضى بأن تكون المصارف فى اطار الملكية العامة (انظر مضبطة الجلسة الخامسة والثلاثين المعقودة فى يوم ٩ يوليه سنة ١٩٧٤) .

(٢) صحيفة الاخبار فى عددها ١٨ / ١ / ١٩٨٠ الصفحة الثالثة .

العكس قامت بتوظيف اموالها خارج مصر وفى نهاية عام ١٩٧٨ كان (٦٦٢٫٦) مليون جنيه فى بنوك خارج البلاد [1] » .

اما عن رأس مال هذه البنوك فيقدر رأس المال المدفوع بالنسبة للبنوك التى بدأت العمل فعلا حتى سنة ١٩٧٧ وعددها خمسة عشر بنكا ــ بحوالى (١٣٫٨) مليون جنيه !!

فهل هذا يتفق مع ما التزمت به الحكومة امام مجلس الشعب من ان كل ما يتجمع لدى هذه البنوك لابد من استخدامه داخل مصر . وماذا يمكن ان نسمى ذلك غير استنزاف لفائض الاقتصاد المصرى الذى كان يمكن توجيهه لخدمة قضية التنمية فى مصر لو كانت حقيقية ولو التزمنا بما نص عليه الدستور من توجيه الفائض وفقا لخطة التنمية التى تضعها الدولة (مادة ٢٤) .

ونعود ايضا الى ما التزمت به الحكومة امام مجلس الشعب من خضوع هذه البنوك للقانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٧٥ باصدار قانون البنوك والائتمان وعن اشراف البنك المركزى على البنوك الأجنبية .

والسؤال الذى يفرض نفسه ايضا هل تخضع هذه البنوك فعلا لاشراف البنك المركزى . ولعل تقرير البنك المركزى فيه الرد على هذا التساؤل .

ثم هل التباين الواسع فى هيكل اسعار فائدة الاوعية الادخارية بالعملة الأجنبية ومثيلتها بالعملة المحلية (تصل الفوائد على الودائع بالدولار الى ١٩ ٪ اى ما يزيد على ضعف عائد الودائع بالعملة المصرية) . هل يساير السياسة الائتمانية السليمة ، ام انه يفتح الباب للمضاربات على العملة والى سحب المدخرات بالجنية المصرى وتحويلها لمدخرات بالعملة الأجنبية .

والجنيه المصرى وقيمته هو الضحية فى كل ما يجرى من مضاربات على العملة ، وسحب المدخرات بالجنيه المصرى وتحويلها الى عملات أجنبية واحتفاظ العاملين فى الخارج بأرصدتهم من العملات الأجنبية .

اخشى ان اقول ان رقابة البنك المركزى على انشطة هذه البنوك تكاد تكون هامشية [2] فبينما لهذا

---

(١) مجلة روز اليوسف الاثنين ٤ فبراير سنة ١٩٨٠ ــ الدكتور محمد صقر استاذ الاقتصاد ومستشار هيئة الاستثمار .

((٢)) يؤكد ذلك دراسة نشرت فى صحيفة الاهرام فى عددها الصادر يوم الجمعة ٢٥ ابريل سنة ١٩٨٠ تحت عنوان قضية نطرحها لوزير الاقتصاد . تقول الدراسة « وبدون الدخول فى متاهات الارقام ، فان واقع المراكز المالية المجمعة للبنوك

البنك بمقتضى القانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٧٥ (المعدل بالقانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٧٥) السيطرة الكاملة على عملية تحديد سعر الفائدة على العملة المحلية فهو لا يملك سلطة بالنسبة لتحديد سعر الفائدة على الأوعية الادخارية بالعملة الأجنبية ، فهذا ما تحدده البنوك الأجنبية ذاتها وطبيعى ان تغلب المصلحة الخاصة للبنك فى تحديد معدل هذه الفائدة .

ونكتفى بهذا القدر فيما يتعلق بقطاعين من اهم قطاعات الاقتصاد المصرى : قطاع الصناعة ، وقطاع المال وذلك فى سياق قياسنا لانعكاسات وتأثيرات قطاع الاستثمارات الاجنبية والمشتركة عليهما وعلى امكانيات التنمية الشاملة التى عناها واستهدفها دستور سنة ١٩٧١ .

المنتفعة باحكام قانون الاستثمار وذلك فى ٣١ ديسمبر من السنوات ١٩٧٥ وحتى عام ١٩٧٧ ينطق بحقيقة اقتصادية بالغة الاهمية ينبغى التوقف عندها . ببساطة سحب جزء من ودائعنا لاستثماره فى الخارج » . وتمضى الدراسة الى القول ان اى تفسير حول سعر الفائدة المرتفع فى الخارج يسقط امام الهدف من انشاء البنوك الاجنبية وادراك اهمية دورها فى « حقن » الاستثمارات المحلية . « ووجه آخر لهذه القضية هو ايضا لايقل اهمية عما تقدم اذ تتجه ارصدة تلك البنوك الى الخارج الى الزيادة من حوالى ٢ مليون جنيه سنة ١٩٧٥ الى ١٧٨ مليون جنيه » . وتقول الدراسة « ان بنوكنا الوطنية لا تزال لديها من قيود الحركة وواجب ادائها الوطنى فى الاستثمارات الداخلية ما يجعلها بعيدة عن هذه الدائرة . وتتناول الدراسة طبيعة البنك المركزى فى اى نظام اقتصادى باعتباره بنك الحكومة ويعتلى البنوك كلها ليصبح بحق بنك البنوك » بمعنى ان يتولى توجيه البنوك والزامها بكل السياسات المالية والتوجيهات التى يأمرها به . وتنتهى هذه الدراسة الى القول « حسبما جاء فى تصريحات رسمية محددة فان السلطات الاقتصادية لها سيطرة كاملة على تصرفات البنوك المصرية ، ولكن للبنك المركزى السيطرة الكاملة على عملية تحديد سعر الفائدة على العملة المحلية سواء فى البنوك التجارية المصرية او البنوك الاجنبية « ويد بنك الدولة حسب التصريح الرسمى ليست مبسوطة كل البسط على عملية البنوك الاجنبية فى مصر » .

ونقول انه من العجب بعد كل ذلك ان تطالب بعض البنوك الخاصة الآن بعد فترة الاعفاءات الضريبيـــة المحددة بخمس سنوات وفقا لقانون الاستثمار ، مد الاعفاءات فترة اخرى بحجة انها تقوم بانشطة فى خدمة الاقتصاد القومى . وقد عرضت صحيفة الاهرام هذا الموضوع على بعض رؤساء مجالس ادارة البنوك المصرية فكان اجماعهم على ان اية اعفاءات او ميزات اضافية يتم اقرارها لهذه البنوك عدا المزايا المقررة فى قانون الاستثمار يصبح فى غير صالح اقتصادنا المصرى . وان اى مد فى فترة الاعفاء لأى بنك سيؤدى الى مطالبة جميع شركات الاستثمار باعفاء مماثل . خاصة وان شركة الاستثمار التى تمارس نشاطا خلاف النشاط المصرفى لا تحقق الربح السريع والمجزى والمتزايد الذى يحققه البنك الخاص (يراجع فى هذا صحيفة الاهرام فى عددها الصادر فى ١٣ / ١٠ / ١٩٧٩ ص ٩) .

المبحث الرابع

ديمقراطية

الانتاج والخطة والقطاع العام

اذا كنا قد اشرنا الى ما نصت عليه المادة ٢٤ من سيطرة الشعب على أدوات الانتاج فان هذه السيطرة تستلزم رقابة الشعب على سير كل أدوات الانتاج . وضمان استخدام تلك الادوات لصالح التنمية الشاملة المخططة بأهدافها المرسومة فى المادة ٢٣ من الدستور .

واذا كنا قد اشرنا الى ما نصت عليه المادة ٣٠ من ان الملكية العامة هى ملكية الشعب ، وتتأكد بالدعم المستمر للقطاع العام . فان هذه الملكية تستلزم مشاركة الشعب فى ادارتها وفى ناتجها وفى سير مردود الانتاج الذى تحققه هذه الملكية العامة .

واذا كنا قد اشرنا الى الاهداف الاجتماعية لخطة التنمية الشاملة حسب ما اوردته المادة ٢٣ من الدستور فان مشاركة العاملين فى اعداد الخطه ثم فى تنفيذها شرط جوهرى لسلامة الخطة وضمان أساسى لتنفيذها على النحو الأكمل الذى قصدة الدستور .

وهذه الفروض المنطقية لم يغفل عنها الدستور فاوردها فى مجموعة أحكام مترابطة ومتكاملة .

على اننا قبل ان نعرض لهذه الأحكام بالتفصيل لابد وان نشير الى ان هذه الأحكام جميعها كان مركزها وتوجهها الى الانسان العامل الذى اعتبره برنامج العمل الوطنى ــ القاعدة النظرية للدستور ــ « عماد عملية التنمية » . واتصالا بهذا جاء دستور ١٩٧١ ليشرف العمل بما نص عليه فى المادة ١٣ « العمل حق وواجب وشرف تكفله الدولة ، يكون العاملون الممتازون محل تقدير الدولة والمجتمع » .

ثم يأتى رئيس الجمهورية فى خطابه فى افتتاح الدورة الاولى لمجلس الشعب فى ١١ نوفمبر سنة ١٩٧١ ، اى بعد شهرين من اقرار الدستور فى الاستفتاء العام ، فيقول فى هذا المعنى وهو يتحدث عن

المعانى المستخلصة من حركة الجماهير» .

« **لقد اسسنا واكدنا فى مجتمعنا ان العمل هو وحده مصدر كل قيمة اجتماعية ، وهذا مبدأ اساسى نحرص عليه ، ويجب ان يزداد حرصنا عليه ، لأنه الضمان لاستمرار التحول فى مجتمع يعلو فيه حق الانسان ، وتذوب فيه الفوارق بين الطبقات .»** .

كان هذا كله ترديدا وتأكيدا لما جاء فى برنامج العمل الوطنى من ان « تقديس العمل واحترامة لابد ان يكون القيمة الأولى فى حياتنا ، وليكن لنا اسوة بحديث رسول الله صلى الله عليه وسلم اذ يقول لبناته « لا يأتينى الناس بأعمالهم وتأتونى بأنسابكن ان اشرف نسب لا يغنى عن العمل . » .

هذه هى القيمة وهذا هو المبدا الاساسى الذى « يتعين ان نحرص عليه ويجب ان يزداد حرصنا عليه » . ومن ثم فليس من القيمة الدستورية ، بل على العكس منها تماما ، ان يسود رأس المال كل قيمة بما فيها العمل . أو أن تصبح الملكية الخاصة موضع التمجيد الاجتماعى ، مشروعة كانت ام غير مشروعة ، أو تصبح العمولة او الوساطة او السمسرة او المضاربة هى الصورة المثلى للدخل . وليس من هذه القيمة الدستورية . بل على العكس منها تماما ، ان يتدنى ويتضاءل نصيب العمل الذى « هو وحده مصدر كل قيمة اجتماعية » وتجنى الأنشطة التى لا تمثل اى اضافة للناتج القومى ، دخولا ضخمة وسهلة وسريعة .» .

وهذا لا يتصادم مع القيمة الدستورية فحسب بل ويتعارض تعارضا مطلقا مع الحكم الذى اوردته المادة ٢٥ من الدستور « لكل مواطن نصيب فى الناتج القومى يحدده القانون بمراعاة عمله او ملكيته غير المستغلة [١] .

---

(١) ادت الاصلاحات الاقتصادية والتأميمات الكبرى ابتداء من عام ١٩٦١ الى قلب الاتجاه العام للدخول فى العلاقات بين الملاك والعاملين فارتفع نصيب العمل من ٤٠ ٪ من الدخل القومى الى ٤٧ ٪ فى نهاية الخطة الخمسية الأولى واضطرد الاتجاه — على الرغم من ظروف هزيمة ١٩٦٧ فبلغ ٤٩٫٥ ٪ فى منتصف عام ١٩٧١ وبذلك اقترب نصيب العمل من نصف الدخل القومى ولكنه لم يلبث ان هبط فى عام ١٩٧٢ الى ٤٦٫٣ ٪ بينما ارتفع نصيب الملكية من ٥٠٫٥ ٪ الى ٥٣٫٨ ثم بدأ الاتجاه الصعودى لأصحاب الملكية ، وارتفع هذا الاتجاه الصعودى مع سياسة الانفتاح . ولعل ما جاء فى تقرير البنك الدولى بالغ الدلالة فى هذا الشأن اذ يقول : انه فى مصر فى سنة ١٩٧٧ كانت صورة توزيع الدخل القومى كالآتى :

٥ ٪ اصحاب اعلى الدخول يحصلون على ٢٢ ٪ من الدخل القومى .

٢٠ ٪ اصحاب ادنى الدخول يحصلون على ٥٫١ ٪ من الدخل القومى .

اى خمس سكان مصر يحصلون على ٥٫١ من الدخل فقط الذى اسهموا بعملهم وعرقهم فى توليده فى حين ان ٥ ٪ من سكان مصر يحصلون على ما بين خمس وربع هذا الدخل القومى .» .

وهذا النص كما استقر فى مفاهيمنا السياسية وادراكنا الاجتماعى ، قبل وبعد صياغة الدستور الدائم ، دستور سنة ١٩٧١ ، هو التعبير القانونى عن شعار عدالة توزيع الدخل القومى الذى رفعه برنامج العمل الوطنى . ومن قبله ميثاق العمل الوطنى ، جنبا الى جنب مع شعار زيادة الدخل القومى .

وورقة اكتوبر سنة ١٩٧٤ — القاعدة السياسية لسياسة الانفتاح تؤكد هذا الادراك والمفهوم بقولها « **كذلك فاننا نرفض ان يكون التقدم لصالح قلة تعزل عن الجماهير ، وترتبط بأساليب غريبة عنها** . ونريد ان تشارك اوسع الجماهير فى صنع التقدم وفى الاستفادة العادلة من ثمراته .» .

وتعود الى ترديد ذلك فتقول :« **لا يجب ان ننقطع عن التفكير فى جماهيرنا الأكثر حرمانا وفى وسائل توفير اكرم سبل العيش والأمان لها . فالأمم تقاس بمستوى قاعدتها لا بمستوى قممها القليلة** » .

واذا عدنا الى احكام الدستور التى اكدت الطابع الديمقراطى للانتاج ، بصفة عامة وشاملة ، نجد ان هذه الأحكام هى جزء من كل من دستور سنة ١٩٧١ الذى استهدف فيما استهدف اشاعة الديمقراطية وجماعية القيادة وجماعية القرار فى كل أجهزة الدولة وفى القطاع العام .

فالدستور وهو يؤكد سلطة تحالف قوى الشعب العاملة ، والدور الطليعى للعمال فى هذا التحالف ، الذى يجب ان يلعب دوره فى قيادة العمل السياسى للجماهير والتعبير عن ارادتها وأمانيها الحقيقية ، فانه يؤكد ايضا فى الجانب الاقتصادى دور هذا التحالف ، والدور الطليعى للعمال فيه ، بسيطرة هذا التحالف على كل ادوات الانتاج وعلى توجيه فائضها وفقا لخطة التنمية الشاملة (مادة ٢٤ من الدستور) .

واذا يكفل الدستور لقوة العمل تمثيلا لا يقل عن النصف فى جميع التشكيلات الشعبية والسياسية فهو يكفل لهذه القوة نصيبا فى ادارة المشروعات — كل المشروعات عامة وخاصة . ويخص القطاع العام ، ملكية الشعب ، بحكم خاص ، وهو ان يكون تمثيل العمال فى مجالس ادارة وحدات القطاع العام فى حدود خمسين فى المائة من عدد اعضاء هذه المجالس .

ولا بد ان تكون الصورة قد زادت تباينا مع الانشطة الانفتاحية فى عامى ١٩٧٨ و ١٩٧٩ . وقد سبق ان اشرنا الى ان هذا الوضع قد اقلق مقرضى مصر الغربيين ، وفى الاجتماع الثالث للمجموعة الاستشارية الدولية الذى عقد فى باريس فى ديسمبر سنة ١٩٧٩ وركزوا على ضرورة اهتمام الحكومة المصرية باعادة توزيع الدخل القومى على نحو اكثر عدالة . (صحيفة الاهرام فى اعداد ١٨ و ٢٠ و ٢١ ديسمبر سنة ١٩٧٩) .

وهذا الحكم من الاحكام التى استحدثها دستور ١٩٧١ ولم يسبقه اليه فيه الاعلان الدستورى الصادر فى سنة ١٩٦٤ . حقيقه ان القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ باصدار قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام كان ينص فى المادة ٥٢ على ان ينتخب نصف اعضاء مجلس الادارة من بين العاملين فى الشركة ، ولكن دستور سنة ١٩٧١ اراد ان يرفع بهذا المبدأ القانونى الى مصاف احكام الدستور . وكل هذا تعبير من الدستور عن الأهمية الكبرى التى اولاها لهذا الأمر .

وقد عبر برنامج العمل الوطنى عن اهمية هذا الامر بقوله « ان اشراك العاملين فى الادارة امر على اقصى درجة من الأهمية . انه اولا تطبيق عملى للديمقراطية ، ثم هو ثانيا من الضمانات المهمة لزيادة الانتاج ومتابعة تنفيذ الخطة . ان اشراك العاملين فى الادارة يصبح مجرد شعار ان لم يشتركوا فى دراسة خطة وحداتهم واقرارها ، وان لم يلعبوا دورهم فى المتابعة اثناء التنفيذ وبعد انتهاء فترة الخطة . انهم يستطيعون عن هذا الطريق ، لو اتيحت لهم الفرصة ، ان يتقدموا بكثير من المقترحات المفيدة والعديد من الحلول الذاتية لمشاكل الانتاج ، ان اشتراكهم فى التخطيط يساعد على واقعية الخطة من ناحية وعلى سلامة تنفيذها من ناحية اخرى .

ان هذا الاسلوب فى الادارة ، الذى يجب ان توضع له الاشكال التنظيمية المناسبة ، يزيد دون شك من حماسة العاملين ويكسبهم الثقة بوحداتهم وقياداتها ويشعرهم بان عملهم نافع ومثمر ، وانهم ملاك حقيقيون لوسائل الانتاج ومنفذون لأهداف الشعب فى نفس الوقت .» .

وكان من المأمول — عند صياغة حكم المادة ٢٦ من الدستور — ان يوضع لتنفيذ هذا الحكم الاشكال التنظيمية التى تكفل اشتراك العاملين على اوسع نطاق فى اعداد الخطة وتنفيذها عن وعى بأن ما تتضمنه الخطة هو افضل الحلول للاقتصاد القومى ولهم شخصيا . وبذلك يكون التزام العاملين بتنفيذ الخطة — الذى عنته هذه المادة — هو التزام واع مبنى على الاقتناع .

وكان من المأمول ايضا — عند صياغة حكم المادة ٢٦ من الدستور — ان يعاون المديرون والفنيون مندوبى العاملين فى مجالس الادارة على ان تكون مشاركتهم فى الادارة مشاركة ايجابية وفعالة وواعية ومثمرة .

ثم كان المأمول ان يكون للتنظيم السياسى — وهو الاتحاد الاشتراكى العربى فى ذلك الحين — دوره فى خلق الكادرات السياسية المتمرسة وفى نشر الوعى بهذه القيم والعلاقات الاجتماعية الى ارساها الدستور لتحل محل القيم البالية التى فرضتها على حياتنا العلاقات الاقطاعية والرأسمالية .

وللحقيقة فان اللجنه الاقتصادية فى سكرتيرية اللجنه المركزية ، وكان مقررها فى ذلك الحين

الدكتور فؤاد مرسى عضو السكرتيرية ، قد قامت تنفيذا لبرنامج العمل الوطنى بوضع اطار خطة عشرية شعبية نبعت من قواعد الاتحاد الاشتراكى على امتداد الجمهورية . وجرت فى ذلك الحين اجتماعات ومؤتمرات فى مراكز الانتاج كشفت عن الآفاق الواسعة التى يمكن ان نجنيها من مشاركة العاملين فى اعداد الخطة وتنفيذها . وقد اعتمدت اجهزة الدولة للتخطيط فى الكثير من تفضيلات مشروع الخطة الذى اعدته ، تنفيذا لبرنامج العمل الوطنى ، على الكثير من المعلومات التى احتواها هذا الاطار الشعبى ــ على انه لم يكتب بعد ذلك لهذه الخطة او تلك أو لاى خطة اخرى ان ترى النور .

قلت انه كان من المأمول وهذا شيء وما سارت عليه الأمور بعد ذلك شيء آخر ، فقد تخففت بعض المشروعات من شرط مشاركة العاملين فى الادارة ، واتخذ شكلا صوريا أو مناسبة انتخابية فى البعض الاخر حتى جاءت سياسة الانفتاح الاقتصادى وشركات الاستثمار الأجنبى والمشتركة ليتآكل معها القطاع العام بكل قيمه وعلاقاته الانتاجيه . وليصبح تمثيل العمال في مجالس ادارة شركات الاستثمار مرده للطريقة التى تحددها ادارة الشركة وليس للقانون او الدستور .

الفصل الثالث

النظام القانونى

نصت المادة (١) من الدستور الدائم ، دستور الحادى عشر من شهر سبتمبر سنة ١٩٧١ ، على ان جمهورية مصر العربية دولة نظامها ديمقراطى . وواضح من متابعة نصوص الدستور انه يأخذ بنظام الديمقراطية النيابية بمعنى ان الشعب لا يحكم نفسه مباشرة ولا شبه مباشرة وانما يحكم اساسا بواسطة نواب عنه يتمثلون فى رئيس الجمهورية الذى يختاره الشعب فى استفتاء عام وفى اعضاء السلطة التشريعية الذين ينتخبهم الشعب انتخابا عاما مباشرا .

وقد حدد الدستور فى المواد ٨٦ وما بعدها طريقة وضع واصدار القاعدة القانونية وتصدرت هذه المادة الفصل الثانى من الباب الخامس (نظام الحكم) بنصها على ان يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع .

وقد عقد الدستور الولاية كاملة لمجلس الشعب فى تولى السلطة التشريعيه حتى انه فى الحالات التى حددها الدستور على سبيل الحصر لمشاركة رئيس الجمهورية فى هذه السلطة جعل المرجع الاخير فيما يتخذه الى صاحب الولاية الأصلية فى التشريع لمجلس الشعب . فقد اوجب الدستور ـــ فى المادة ١٠٨ (حالة التفويض) وفى المادة ١٤٧ (حالة الضرورة) وهما التى رخص فيهما الدستور لرئيس الجمهورية ان يصدر قرارات بقوانين ، ان تعرض هذه القرارات بقوانين على صاحب الولاية الاصلية ـــ مجلس الشعب . فاذا لم تعرض او عرضت ولم يقرها مجلس الشعب زال ما كان لها من قوة القانون وذلك على التفصيل الوارد فى المادتين المذكورتين . كما ان الحق المقرر لرئيس الجمهورية فى المادة ١١٢ فى اصدار القوانين او الاعتراض عليها مردود ايضا لصاحب السلطة الاصلية فى التشريع ـــ وهو مجلس الشعب .

فاذا لم يصدر رئيس الجمهورية القانون فى موعد معين ولم يعترض عليه اعتبر قانونا واصدر . واذا

رده فى الموعد المحدد فى الدستور وعاد المجلس الى اقراره اعتبر قانونا وأصدر .

فالنظام النيابى بما يعنيه من الاختصاص المطلق والمعقود للسلطة التشريعية فى وضع القاعدة القانونية امر مستقر فى التاريخ الدستورى فى مصر منذ دستور سنة ١٩٢٣ . على ان الدساتير التى صدرت بداية بدستور سنة ١٩٥٦ ، ثم الاعلان الدستورى فى سنة ١٩٦٤ حتى الدستور الدائم فى سبتمبر سنة ١٩٧١ تضمنت نصا او نصوصا تجيز لرئيس الجمهورية ان يستفتى الشعب فى المسائل الهامة التى تتصل بمصالح البلاد العليا .

واذا كانت الدساتير بما فيها الدستور الدائم ، دستور الحادى عشر من شهر سبتمبر سنة ١٩٧١ قد اخذت باسلوب الاستفتاء الشعبى فى اختيار رئيس الجمهورية (مادة ٧٦) وفى وضع القاعدة الدستورية (مادة ٨٩) فان هذا لا يغير من طبيعة النظام النيابى الذى اوضحناه فيما تقدم . ولكن الذى يعنينا فى هذه الدراسة هو المعنى المقصود بالحكم الدستورى الذى رخص لرئيس الجمهورية ان يستفتى الشعب فى المسائل الهامة التى تتصل بمصالح البلاد العليا . لقد كان اجماع كتاب القانون الدستورى فى مصر ان هذا لم يغير من الطبيعة الاساسية لنظام الحكومة الديمقراطية النيابية ولو انه يضفى على النظام بعض مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة . على ان هذا النص لم يوضع منذ سنة ١٩٥٦ موضع التطبيق بالصورة التى تسمح بمناقشة طبيعة الاستفتاء الذى اخذ به القانون الدستورى فى مصر . الا ان الممارسة قد تغيرت بصورة جذرية فى ظل الدستور الدائم ــ دستور الحادى عشر من شهر سبتمبر سنة ١٩٧١ ــ فقد وضع الاستفتاء الشعبى موضع التطبيق بصورة متواترة حتى كاد يصبح ضابطا رئيسيا ان لم يكن ضابطا متوازيا للتمثيل النيابى بعد ان استقر فى ادراك كتاب القانون الدستورى ان مثل هذا الحكم الدستورى ليس اكثر من منظم احتياطى لنشاط النظام النيابى او مجرد عامل ثانوى .

واذا كان النظام النيابى بما يعنيه من الاختصاص المطلق والمعقود للسلطة التشريعية فى وضع واصدار القاعدة القانونية معروفا لنا جميعا بأركانه وفى مقدمتها ما ارتضاه الشعب فى دستوره بان يبدى رأيه بواسطة ممثليه الذين ينوبون عنه . اذا كان هذا النظام معروفاواستقر فى مفهومنا وفى تطبيقاتنا منذان عرفنا الحياة الدستورية . فان الأمر الجديد الذى يحتاج الى تفصيل هو طبيعة الاستفتاء الشعبى الذى اخذ به الدستورالدائم ومدى تأثيره على النظام النيابى المستقر فى انظمتنا الدستورية وانعكاساته ــ شكلا وموضوعا ــ على القاعدة القانونية التى هى اصلا واساسا من ولاية السلطة التشريعية . وسنتناول فى المبحث الاول من هذا الفصل الاستفتاء بصفة عامة على ان نفرد فرعا لكل من الاستفتاءات التى جرت فى مصر منذ العمل بالدستور الدائم فى ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ ثم نخصص المبحث الثانى من هذا الفصل للنظام القانونى .

المبحث الأول

الاستفتاء الشعبى

الاستفتاء فى تعريفه البسيط هو اجراء دستورى يتم بمقتضاه دعوة المواطنين (هيئة الناخبين) للتعبير بتصويت شعبى عن رأيهم فى شأن موضوع معين .

وقد اخذ دستور سنة ١٩٧١ بهذا الاجراء الدستورى فى عدة احكام منه :

فالمادة ٧٦ تجعل اختيار رئيس الجمهورية عن طريق الاستفتاء . كما ان المادة ٧٤ جعلت لرئيس الجمهورية اذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية او سلامة الوطن يعوق مؤسسات الدولة عن اداء دورها الدستورى ان يتخذ الاجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ، ويوجه بيانا الى الشعب ، ويجرى الاستفتاء على ما اتخذه من اجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها . والمادة ١٢٧ تجيز لرئيس الجمهورية فى حالة تقرير مسئولية رئيس مجلس الوزراء امام مجلس الشعب ان يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبى . كما تجيز المادة ١٣٦ لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب فى حالة الضرورة وبعد اجراء استفتاء .

وتأتى المادة ١٥٢ بحكم عام فتقضى بأن « لرئيس الجمهورية ان يستفتى الشعب فى المسائل الهامة التى تتصل بمصالح البلاد العليا » . واخيرا تنظم المادة ١٨٩ طريقة تعديل الدستور وتنص بعد تفصيل اجراءات التعديل ، على ان التعديل لا يعتبر نافذا الا من تاريخ اعلان نتيجة الاستفتاء بالموافقة عليه .

ومنذ ١٥ مايو سنة ١٩٧٤ وحتى ١٩ ابريل سنة ١٩٧٩ اى خلال اقل من خمس سنوات جرت خمسة استفتاءات على النحو التالى :

١ ــ الاستفتاء على ورقة اكتوبر فى ١٥ مايو سنة ١٩٧٤ .

٢ ــ الاستفتاء على رئاسة الجمهورية فى ١٦ سبتمبر سنة ١٩٧٦ .

٣ ــ الاستفتاء على قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ فى ٣ فبراير سنة ١٩٧٧ .

٤ ــ الاستفتاء على قرار رئيس الجمهورية رقم ٣١٤ لسنة ١٩٧٨ الصادر فى ١٤ مايو سنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى فى ٢١ مايو سنة ١٩٧٨ .

٥ ــ الاستفتاء على الموافقة على معاهدة السلام بين مصر ودولة اسرائيل وعلى تحقيق الحكم الذاتى فى الضفة الغربية وقطاع غزة ــ وعلى حل مجلس الشعب وموضوعات اخرى لتدعيم الديمقراطية ــ فى ١٩ ابريل سنة ١٩٧٩ .

وخلال الايام القادمة سيجرى استفتاء على التعديلات الدستورية القائمة حاليا امام مجلس الشعب (١) .

ومن ثم تكون جميع الأحكام الدستورية التى تعرضت للاستفتاء فى الدستور الدائم قد جرى تطبيقها . وقد شمل التطبيق موضوعات متعددة ومتنوعة الأمر الذى يسمح بتناول نظام الاستفتاء فى الدستور المصرى ومدى اتفاق موضوعاته وتطبيقاته مع ما استقر عليه الفقه الدستورى ومع احكام الدستور ذاته .

وقد يحتاج الامر قبل التعرض لموضوعات الاستفتاء المتنوعة والمتعددة التى جرت بالتطبيق لأحكام النصوص الخاصة بالاستفتاء ان نرجع الى الاصل التاريخى لهذا الاجراء فى الدساتير المصرية التى سبقت الدستور الدائم .

واذا رجعنا الى دستور سنة ١٩٢٣ نجد ان هذا الدستور جاء خاليا من الاشارة الى مثل هذا النظام ويبدو لنا ان لجنة وضع مشروع هذا الدستور قد تأثرت بما ساد الفكر الدستورى واجمع عليه فقهاء القانون الدستورى لمدى طويل من تحفظات على نظام الاستفتاء بسبب الزيف الذى شاب الاستفتاءات القيصرية التى فرضها نابليون الاول ونابليون الثالث على فرنسا . فقد انتقل نابليون عن طريق الاستفتاءات التى اجراها بعد استيلائه على السلطة من قنصل الي قنصل مدى الحياة (٢ اغسطس سنة ١٨٠٢) ثم ليصبح امبراطورا (١٨ مايو سنة ١٨٠٤) . ثم استخدمه من بعده لويس نابليون

---

(١) جرى هذا الاستفتاء يوم ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ وسنعود الى مناقشة التعديلات الدستورية التى تضمنها هذا الاستفتاء فى خاتمة هذا الكتاب . ثم جرى استفتاء على اجراءات سبتمبر ١٩٨٠ لايدخل فى نطاق هذا الكتاب .

لتفويضه فى عمل دستور (ديسمبر سنة ١٨٥١) وليصبح امبراطورا (١٨٥٢) [1] .

وقد ظلت هذه التجربة المريرة تلقى بظلالها على الفكر السياسى حتى عند وضع مشروع الدستور الفرنسى فى سنة ١٩٤٦ . فقد عبر عدد من الاحزاب السياسية الفرنسية عند مناقشة هذا المشروع عن معارضتهم للنص فى الدستور الجديد على الاستفتاء . واستشهدوا بما كتبه اساتذة الفقه **الدستورى من ان الدكتاتوريه الحديثة تبرر حكمها من الناحية السياسية بمصالح الشعب وتحاول تبريره من الناحية القانونية ، فى نفس الوقت ، ببعض الاجراءات الدستورية كالاستفتاء . وان الديكتاتور يحاول ان يسبغ على نظام حكمه صفة الشرعية عن طريق الاستفتاءات وغيرها من الوسائل الدستورية حتى يبدو انه انما يباشر مظاهر السلطة العامة بارادة الشعب . ومثال ذلك — كما سبق لنا الاشارة — حكومة ما اطلق عليهاحكومة الديمقراطية القيصرية والتى اقامها كل من نابليون الاول ونابليون الثالث فى فرنسا . اذ عمل كل منهما على جمع السلطة فى يده مع اتخاذ اجراءات دستورية فى مظاهرها لتدعيم نظام الامبراطورية ، وتبريره من الناحية القانونية باعتبار ان كلا منهما يستمد السلطة من الشعب . كانت وسيلة كل منهما فى ذلك الاستفتاء . فالاستفتاء فى ظاهره اجراء دستورى وفى حقيقته اداة لفرض السلطة الشخصية . (وما اشبه ذلك بما جرى فى مصر) .**

واذا انتقلنا بعد ذلك الى دستور الجمهورية المصرية فى يونيو سنة ١٩٥٦ نجد انه قد اخذ بنظام الاستفتاء فى اختيار رئيس الجمهورية (المادة ١٢١) ثم اورد حكما خاصا عن الاستفتاء فى المادة ١٤٥ التى نصت على ان « لرئيس الجمهورية بعد اخذ رأى مجلس الامة ، ان يستفتى الشعب فى المسائل الهامة التى تتصل بمصالح البلاد العليا ، وينظم القانون طريقة الاستفتاء . » .

كما ان الاعلان الدستورى الصادر فى ٢٥ مارس سنة ١٩٦٤ اورد نفس الحكم الوارد فى المادة ١٢١ المشار اليها فى شأن الاستفتاء على شخص رئيس الجمهورية (مادة ١٠٢ من الاعلان الدستورى) . واوردت المادة ١٢٩ من الاعلان نفس الحكم الوارد فى المادة ١٤٥ المشار اليها بعد ان رفعت عبارة « بعد اخذ رأى مجلس الامة » وعدل الاستفتاء كطريق لتعديل الدستور مكتفيا بموافقة اغلبية خاصة من اعضاء مجلس الامة (مادة ١٦٥) .

ويدعو الامر لمعرفة طبيعة الاستفتاء الذى اخذت به دساتير ما بعد ثورة يوليو سنة ١٩٥٢ ان نلقى نظرة سريعة على صور الاستفتاء التى عرفها التاريخ الدستورى .

(٢) يراجع ما كتبه **LAEERRIERE** فى صفحة ٤٣١ فى هذا الشأن . فى كتاب **Manuel de droit constitutionnet 2'edition** .

والواقع انه بغير دخول فى جدل فقهى حول انظمة الحكم التمثيلى وشبه التمثيلى ، او حول الديمقراطية المباشرة وشبه المباشرة ، فاننا نقول انه يمكن ان نستقرىء مفهومين اساسيين يحددان طبيعة الاستفتاء :

المفهوم الأول يستند الى فرض سياسى مفاده ان مجموع المواطنين قرروا « للمصلحة العامة » ان يسندوا سلطاتهم لممثلين اكثر قدرة منهم على تقدير وجه المصلحة العامة ومن ثم على ترجمة اراداتهم الصحيحة . ويصدر عن هذا المفهوم مبدأ الفصل بين السلطات بحيث تختص هيئة بوضع القواعد العامة (الوظيفة التشريعية) وهيئة اخرى بتنفيذ هذه القواعد العامة (الوظيفة التنفيذية) وهيئة ثالثة بتطبيق هذه القواعد على المنازعات (الوظيفة القضائية) مع استقلال كل هيئة منها عن الاخرى .

ومن مقتضى هذا المفهوم ان يباشر الشعب تأثيره عن طريق انتخاب ممثلين فى المجالس التمثيلية دون ان يكون له سلطة اصدار القرار بنفسه .

والاستفتاء فى هذا المفهوم مجرد تعبير عن رأى الشعب او مشاعره او وجهة نظره فى موضوع معين بالذات . ولا شك ان لرأى الشعب قيمة من الوجهة السياسية ، اما من الناحية القانونية فان المجالس التمثيلية تظل ولها كامل الحرية فى اتخاذ القرار . واذا شرع البرلمان مثلا ، فى اتجاه ما اسفر عنه الاستفتاء ، وحده هو الذى يشرع وان عليه ان يلتزم فى كل ذلك بالاوضاع المفروضة عليه بحكم الدستور وان يكون التشريع الصادر منه متفقا مع احكام الدستور . فالتشريع يظهر من عمل البرلمان وحده (١) ويظل البرلمان حرا فى اتخاذ القرار الذى يرى مناسبته (٢) .

هذا عن المفهوم الاول ــ وهو المفهوم السائد فكرا وتطبيقا ــ اما المفهوم الثانى فهو الذى نجد صورته المتميزة فى فرنسا فى ظل القيصرية النابليونية فى النصف الأول من القرن التاسع عشر . ويبدى عليه الفقه الدستورى تحفظات كثيرة كما كان محلا لانتقادات سياسية مريرة . ومن مقتضى هذا المفهوم ان الهيئة التى تسند اليها السلطة التشريعية هى هيئة مزدوجة من البرلمان والشعب ، فالقانون الذى يصدر عن الهيئة التشريعية يظل مشروعا لا يكسب صفة القانون الا بموافقة الشعب . ولا يكسب قوته التنفيذية الا اعتبارا من اليوم الذى وافق الناخبون عليه فى استفتاء عام . وقد سبق الاشارة الى ان هذه الصورة قد وردت فى دستورى ١٨١٤ و ١٨٣٠ الفرنسيين وعلى صورة مماثلة فى دستور ١٧٩٣ . فالشعب يشترك اشتراكا ايجابيا فى وضع القرار وفى تشكيل القانون . فهو شريك فى التشريع مع البرلمان ، اى انه

---

(١) يراجع **LAFEERRIERE** ص ٤٢٤ وما بعدها من المرجع السابق .

(٢) **Dugiut (t.11,p492) - Bartheleme & Duez (2'edition, p.13)** .

شريك ايجابى فى السلطة التشريعية [٣] .

فالذى يحدث بعد التصويت على المشروع من جانب الهيئة التشريعية ، وهى السلطة المختصة ، ان يدعى الشعب للتعبير عن موافقته او رفضه لهذا المشروع والسؤال الذى يطرح على الناخبين « هل يقبل الشعب هذا القانون » .

ويطلق بعض الفقهاء على الصورة الأولى الاستفتاء السابق او الاستفتاء الاستشارى اما النوع الثانى فيطلق عليه الاستفتاء اللاحق او الاستفتاء التقريرى .

وقد عدلت فرنسا نهائيا عن نظام الاستفتاء فى ظل دستور ١٨٧٥ [٢] وكان رؤساء المجالس النيابية يستبعدون الاقتراحات المقدمة من الاعضاء لأجراء استفتاء استشارى باعتباره يمثل مخالفة مباشرة للقوانين الدستورية التى تنص بان السلطة التشريعية يتولاها المجلسان .

على ان بعض الفقهاء لم يكن يرى هذا الرأى فى خصوص الاستفتاء الاستشارى ، باعتبار انه يشكل فقط نوعا من التحقيق الذى يملكه البرلمان ، ويستهدف توضيح الامر للبرلمان . ولكنه لا يلغى سلطة القرار . فالشعب يدعى لاستظهار اتجاهاته ومشاعره وليس للتعبير عن ارادته [٣] .

وقد جرت استفتاءات استشاريه تحت تأثير هذا الرأى فى خصوص الفصل بين الكنيسة والدولة فى ١٩٠٥ وفى خصوص جعل الخدمة العسكرية ثلاث سنوات فى سنة ١٩١٣ .

على ان رأى فقهاء القانون الدستورى منعقد على وجوب ان يكون موضوع الاستفتاء مما يمكن رده الى سؤال بسيط وقابل للاجابه عليه بكلمة نعم او لا [٤] .

---

(١) يراجع LAFEERRIERE فى ص ٤٣٣ و ٤٣٥ .

(٢) يقول اسمان 7'edition, T.1, p. 443 ان الاستفتاء الاستشارى يقضى فى الواقع الى وكالة آمرة وهذا يتناقض مع الاصول الدستورية .

(٣) ومن هذا الرأى لافرين وبارتيلمى ودويز فى المراجع السابقة .

(٢) يراجع LAFRREIERE ص ٤٣٤ من المرجع السابق .

واذا عدنا الى الدساتير المصرية التى صدرت بعد ثورة يوليو سنة ١٩٥٢ والتى اخذت بنظام الاستفتاء فانه يتعين التفرقة بين امرين ، الاستفتاء الخاص بشخص رئيس الجمهورية والاستفتاء الخاص بتعديل الدستور ، والقرار للشعب فى كل منهما . اما الاستفتاءات الاخرى فهى لا تخرج فى طبيعتها عن الاستفتاءات الاستشارية التى اعطينا صورتها فقهها وتطبيقا فيما سبق .

فالمادة ٨٦ من دستور جمهورية مصر العربية تنص فى صدرها على ان « يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع » ومن ثم فلا يمكن ان يسلب المجلس هذه السلطة وان تناط بهيئة اخرى او ان تشترك هيئة اخرى معه فى ممارستها (هيئة الناخبين مثلا) لأن المادة الثالثة من نفس الدستور قاطعة بأن الشعب يمارس سيادته على الوجه المبين فى الدستور .

وسنعرض فيما يلى بالتحليل للنصوص الدستورية التى تناولت الاستفتاء فى الدستور الدائم ثم نناقش الموضوعات التى عرضت فى الاستفتاءات التى جرت ومدى اتفاقها مع احكام الدستور ومع ما استقر عليه الفقه والتطبيق فى هذا الخصوص وسيشمل البحث المواد ٧٤ و ١٢٧ و ١٥٢ من الدستور الدائم لسنة ١٩٧١ .

الفرع الأول

الاستفتاء على القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧
بحماية الوطن والمواطن

نصت المادة ٧٤ من الدستور الدائم على ان لرئيس الجمهورية اذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية او سلامة الوطن او يعوق مؤسسات الدولة عن اداء دورها الدستورى ان يتخذ الاجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر . ويوجه بيانا الى الشعب ، ويجرى استفتاء على ما اتخذه من اجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها » .

والنص كما هو واضح يعطى لرئيس الجمهورية صلاحيات استثنائية ، لم يسبق لدستور سابق — ان منحها لرئيس الجمهورية . ولتحديد مدى هذه الصلاحيات وطبيعتها يتعين ان نرجع الى الاصل التاريخى او المناخ السياسى الذى وضع فيه النص ، فدستور سنة ١٩٧١ وضع فى فترة تصعيد الاستعداد والاعداد لحرب تحرير تسترد بها مصر الأراضى المصرية التى تحتلها اسرائيل ويسترد بها اشقاؤها العرب الأراضى العربية التى اغتصبتها اسرائيل . وضع هذا الدستور فى السنة التى كان يطلق عليها فى ذلك الحين « سنة الحسم » سنة ١٩٧١ . وكان تقدير الموقف السياسى والعسكرى — فى ذلك الحين — ينبىء بان اسرائيل — تساندها الولايات المتحدة الأمريكية — ستصعد من حربها النفسية ودعاياتها المغرضة ، وستسعى الى شق الصف الوطنى والى توجيه ضربه قاصمة الى القوات المسلحة المصرية وتكريس احتلالها للاراضى المصرية . كما كان واردا فى التقدير ايضا ما يمكن ان يكون لمثل هذه الاحتلالات من أثر على السير المنتظم لمؤسسات الدولة وعلى وجه خاص على اجتماعات مجلس الشعب وعلى مباشرة مهامه . هذا من جانب ، ومن جانب آخر فقد ترددت خلال احداث مايو انباء عن محاولات للزج بالقوات المسلحة فى الصراع حول السلطة وصرفها عن مهمتها الملحة وهى تحرير الارض المحتلة وعن وظيفتها الاساسية فى حماية البلاد وسلامة أراضيها وأمنها وحماية مكاسب النضال الشعبى الاشتراكى (مادة ١٨٠ من الدستور) .

كان كل هذا واردا خلال صياغة الدستور الدئم وكان الامر يدعو الى المواءمة بين امرين :

اولهما : ضمان استمرار صيانة الحقوق والحريات التى كفلها الدستور ، والتى كانت تمثل ضرورة حيوية لصلابة الجبهة الداخلية وصمودها . وهذا هو سبب وعلة الاسراع الى وضع الدستور الدائم . ان نضع شعبنا فى الوضع الاكثر ملاءمة لتحمل اعباء المعركة والمساهمة فى احراز النصر .

وثانيهما : مواجهة المخاطر المحتملة لحالة الاعداد للحرب وللحرب نفسها فى اطار الحفاظ على الدستورالدائم ،وارتباط المادة ٧٤ بحالة الحرب او العمليات العسكرية تقطع به المذكرة الشارحة للدستور .

ويتبين لنا من القاء الضوء على الاصل التاريخى والكشف عن المناخ السياسى الذى وضعت فيه المادة ٧٤ ان هذه المادة بما اعطته من صلاحيات استثنائية لرئيس الجمهورية قد ربطت بين هذه الصلاحيات الاستثنائية وحالة الاعداد للحرب مع العدو الاسرائيلى وخلال العمليات العسكرية لتحرير الأرض المحتلة . هذا من حيث الظروف ، ثم ان هذه الصلاحيات الاستثنائية تستهدف تمكين رئيس الجمهورية من الحفاظ ، خلال هذه المرحلة ، على تماسك الجبهة الداخلية ، وضمان السير المنتظم على خطوط القتال . وايضا على وجه خاص تمكين رئيس الجمهورية من حماية وحدة الجيش وقوته وصلابته وان ينأى به عن كل ما يؤثر على قيامه بمهامه القتالية على اكمل وجه . وهذا من حيث المدى .

ومن ثم فهناك قيود على هذا الحق من حيث الظروف ومن حيث المدى . ولم يكن المشرع الدستورى فى حاجة الى ايراد هذه القيود فهى مستفادة ضمنا من طبيعة الامور ومن تتابع النصوص الدستورية ، وقد سبق لنا الاشارة الى ان كل نص من نصوص الدستور له حكمه وله مجال عمله وان النصوص تكمل بعضها البعض ولا يمكن ان ينظر اليها الا ككل متكامل .

واذا رجعنا الى احكام دستور سنة ١٩٧١ نجد ان المادة ١٠٨ منه تعطى صلاحيات تشريعية كاملة لرئيس الجمهورية بناء على تفويض من مجلس الشعب فهى تنص على ما يأتى :

« لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفى الاحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثى اعضائه ان يصدر قرارات لها قوة القانون ، ويجب ان يكون التفويض لمده محدودة وان يبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التى تقوم عليها ، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب فى أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض ، فاذا لم تعرض او عرضت ولم يوافق عليها زال ما كان لها من قوة القانون .» .

وهناك قانون قائم فعلا وهو القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٦ (صدر فى ٣١ مايو سنة ١٩٦٧ — قبل عدوان ٥ يونيو بأيام) بتفوض رئيس الجمهورية فى اصدار قرارات لها قوة القانون . وهو ينص فى المادة الأولى منه على ان « يفوض رئيس الجمهورية فى اصدار قرارات لها قوة القانون خلال الظروف الاستثنائية

القائمة فى جميع الموضوعات التى تتصل بأمن الدولة وسلامتها وتعبئة كل امكانياتها البشرية والمادية ودعم المجهود الحربى والاقتصاد الوطنى وبصفة عامة كل ما يراه ضروريا لمواجهة الظروف الاستثنائية . » .

ومنذ ذلك التاريخ والتفويض سارى المفعول .

واذا اضفنا الى هذا ان حالة الطوارىء معلنة بمقتضى قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة رقم ١٣٣٧ لسنة ١٩٦٧ (٥ يونيو سنة ١٩٦٧) . والقانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥١ ، بشأن حالة الطوارىء ، المعدل بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٧ ، يخول رئيس الجمهورية صلاحيات غير محدودة واختصاصات بعضها فى الاصل من اختصاص السلطة التشريعية (تشريعات وانشاء جرائم) وبعضها من اختصاص السلطة التنفيذية وبعضها من اختصاص السلطة القضائية . والقانون لم يكتف بهذا بل اجاز توسيع دائرة هذه الصلاحيات بقرار من رئيس الجمهورية (فقرة ٦ من المادة ٣ من القانون المذكور) . والقانون الخاص بشأن حالة الطوارىء شامل لكل ما يمكن تصوره من اجراءات لمواجهة حدوث اضطرابات داخل البلاد . بل ونستطيع القول ان القانون يعنى اول ما يعنى هذه الحالة بالذات . (مادة ١ من القانون المذكور) . والقانون المذكور يرخص لرئيس الجمهورية فرض عقوبات على مخالفة الاوامر الصادرة منه تصل الى الاشغال الشاقة المؤقتة (مادة ٥ من القانون المذكور) .

وقد اردنا بايراد هذه الاحكام الدستورية والقانونية التى خولت لرئيس الجمهورية هذه الصلاحيات غير المحدودة ان ندلل على ان المشرع الدستورى قد وضع كل نص من هذه النصوص لحكمة توخاها ، وانه يتعين فى التطبيق مراعاة هذه الحكمة والتزامها ، والمشرع الدستورى ينزه دائما عن خطأ التكرار والتضارب بين النصوص والأحكام .

واذا انتقلنا الى دائرة تطبيق المادة ٧٤ من الدستور نجد ان رئيس الجمهورية فى اعقاب حوادث المظاهرات والاضطرابات التى عمت الجمهورية فى ١٨ و ١٩ يناير سنة ١٩٧٧ احتجاجا على قرار اصدرته الحكومة برفع اسعار السلع والمواد ، وهو امر شائع الحدوث فى الكثير من البلاد نتيجة لارتفاع الأسعار وزيادة معدلات التضخم . نقول ان رئيس الجمهورية لجأ الى اعمال الصلاحيات المخولة له بمقتضى المادة ٧٤ من الدستور . فقد اصدر قرارا بالقانون ر قم ٢ لسنة ١٩٧٧ ، سمى فى ذلك الحين بقرار « حماية الوطن والمواطن » ثم طرح هذا القانون على الاستفتاء اعمالا لنص المادة ٧٤ من الدستور . ولأهمية وخطورة هذه السابقة الدستورية نورد نص القرار فيما يلى :

قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ (١) .

رئيس الجمهورية :

بالنظر الى ما دبر من حوادث شغب وتخريب وعدوان على المال العام والخاص فى احداث ١٨ و١٩ يناير سنة ١٩٧٧ مما يؤثر على تحقيق الاهداف القومية ويعوق المسيرة الوطنية ويهدد امن الشعب والأمن القومى للدولة ويقوض وحدتنا الوطنية .

وحيث ان احتمال تكرار مثل هذه الحوادث يعد تقويضا جذريا لكل مكاسب الشعب ومؤسساته الدستورية وللضمانات التى يوفرها له الدستور لاقامة مجتمع اشتراكى وديمقراطى يأمن فيه كل مواطن على نفسه وعلى عمله وعلى كسبه المشروع .

واستلهاما لما عبرت عنه جماهير شعبنا من تمسكها بالشرعية الدستورية ومؤسساتها الديمقراطية فى ظل مجتمع يقوم على اساس سيادة القانون ، ورغبتها الأكيدة فى الحفاظ على ثروتها القومية من كل عبث او تخريب .

وحيث ان الوطن فوق كل ذلك يمر بمرحلة دقيقة لا يزال العدوان فيها جاثما على جزء غال من الارض المصرية والعربية (٢) .

وبعد الاطلاع على المادة ٧٣ من الدستور التى تنص على ان رئيس الدولة يسهر على تأمين سيادة الشعب وعلى احترام الدستور وسيادة القانون وحماية الوحدة الوطنية والمكاسب الاشتركية ويرعى الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها فى العمل الوطنى .

وبعد الاطلاع على المادة ٧٤ من الدستور التى تنص على ان لرئيس الجمهورية اذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية او سلامة الوطن او يعوق مؤسسات الدولة عن اداء دورها الدستورى ان يتخذ الاجراءات

---

(١) نشر بالجريدة الرسمية ــ السنة العشرون ــ العدد ٥ الصادر فى ٣ فبراير سنة ١٩٧٧ .

(٢) الجزء السابق من مقدمة القرار بقانون لم ينشر فى الصحف التى نشرت القرار (انظر فى ذلك صحيفة الاهرام فى ٥ نوفمبر ١٩٧٧) . ويلاحظ ان هذا القرار قد صدر بعد اتفاقية الفصل بين القوات المصرية والاسرائيلية الثانية والتى تم الاتفاق فيها على وقف كل ادعاءات الحرب بين الجانبين ، اى العدول عن كل الاعمال العسكرية . فلم تكن حالة الحرب او التهديد بالحرب قائمة عند صدور هذا القرار بقانون .

السريعة لمواجهة هذا الخطر ويوجه بيانا الى الشعب ويجرى الاستفتاء على ما اتخذه خلال ستين يوما من اتخاذها .

واعمالا للصلاحيات المخولة لنا بمقتضى المادة ٧٤ من الدستور .

قـــــرر

مادة ١ ــ حرية تكوين الاحزاب مكفولة طبقا لما ينص عليه القانون الخاص بانشاء الاحزاب حال صدوره من السلطة التشريعية .

مادة ٢ ــ التنظيمات السرية أو التنظيمات المعادية لنظام المجتمع او ذات الطابع العسكرى محظورة طبقا للدستور ويعاقب بالاشغال الشاقة المؤقتة او المؤبدة كل من شارك فيها او دعا الى انشائها .

مادة ٣ ــ الملكية العامة ملك الشعب والملكية التعاونية والملكية الخاصة مصونة طبقا للدستور .

ويعاقب بالاشغال الشاقة المؤبدة كل من تجمهر بقصد تخريب او اتلاف الاملاك العامة او التعاونية او الخاصة وتطبيق نفس العقوبة على المحرضين والمشجعين .

مادة ٤ ــ اداء الضرائب والتكاليف العامة واجب وفقا للقانون وترفع الضرائب كلية عن الفلاحين الذين يملكون ثلاثة افدنه فأقل وعلى الدخول التى لا تتعدى خمسمائة جنيه فى السنة .

مادة ٥ ــ على كل مواطن ان يتقدم ببيان ما لديه من ثروة مهما تنوعت واينما تكون هو وزوجته واولاده القصر فى خلال ثلاثة شهور من صدور هذا القانون وتدرج فى بطاقة ضريبية لكل مواطن ، ويعاقب كل من يقدم بيانات غير صحيحة عن ثروته او يتهرب من اداء الضرائب والتكاليف العامة بالاشغال الشاقة المؤقتة .

وتعتبر جريمة التهرب من اداء الضرائب او تقديم بيانات غير صحيحة عن الثروة جريمة مخلة بالشرف والامانة تحرم من تثبت عليه من تولى المناصب العامة وتفقده الثقة والاعتبار .

مادة ٦ ــ يعاقب بالاشغال الشاقة المؤبدة كل من دبر او شارك فى تجمهر يؤدى الى اثارة الجماهير بدعوتهم الى تعطيل تنفيذ القوانين واللوائح بهدف التأثير على ممارسة السلطات الدستورية لاعمالها ، او منع الهيئات الحكومية او مؤسسات القطاع العام او الخاص او معاهد العلم من ممارسة عملها باستعمال القوة او التهديد باستعمالها .

وتطبيق نفس العقوبة على مدبرى التجمهر ولو لم يكونوا مشتركين فيه وعلى المحرضين والمشجعين .

مادة ٧ ـــ يعاقب بالاشغال الشاقة المؤبدة العاملون الذين يضربون عن عملهم عمدا متفقين فى ذلك او مبتغين تحقيق غرض مشترك اذا كان من شأن هذا الاضراب تهديد الاقتصاد القومى .

مادة ٨ ـــ يعاقب بالاشغال الشاقة المؤبدة كل من دبر او شارك فى تجمهر او اعتصام من شأنه ان يعرض السلم العام للخطر .

مادة ٩ ـــ يلغى كل ما يخالف ذلك من احكام .

مادة ١٠ ـــ يعمل بهذا القرار بقانون من تاريخ نشره .

مادة ١١ ـــ يطرح هذا القرار بقانون اعمالا للمادة ٧٤ من الدستور على الاستفتاء الشعبى خلال اسبوع من تاريخ نشره .

(صدر برئاسة الجمهمورية فى ١٥ صفر سنة ١٣٩٧ ٣ فبراير ١٩٧٧) .

وقد اعقب ذلك صدور قرار رئيس الجمهورية بدعوة الناخبين لابداء الرأى فى الاستفتاء الذى يجرى فى يوم ١٠ فبراير سنة ١٩٧٧ على قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ .

وكان السؤال المعروض فى الاستفتاء ، هل توافق على قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ الصادر فى ٣ فبراير سنة ١٩٧٧ . كما اشر على بطاقة الاستفتاء انه « سيجرى على القرار كاملا وليس على كل مادة بمفردها » .

ويجرى التساؤل بعد ذلك ما هو طبيعة هذا الاستفتاء الذى استند على الصلاحيات المنصوص عليها فى المادة ٧٤ من الدستور . نقول ان الاستفتاء جرى على قرار بقانون نص فى مادته العاشرة على ان يعمل بهذا القرار بقانون من تاريخ نشره . ونص فى المادة (١١) منه على ان يطرح هذا القرار بقانون اعمالا للمادة ٧٤ من الدستور على الاستفتاء الشعبى خلال اسبوع من تاريخ نشره . وقد صدر القرار فى ٣ فبراير ١٩٧٧ وجرى الاستفتاء فى ١٠ فبراير اى بعد العمل بالقرار بقانون .

لقد سبق لنا القول بان الاستفتاء الذى اخذ به دستور سنة ١٩٧١ ، وسبقته اليه دساتير ثورة ١٩٥٢ ، هو استفتاء استشارى واذا كان يتعلق بتشريع فهو يسبق تشكيل القانون الذى يتولاه مجلس الشعب وحده باعتباره سلطة التشريع (المادة ٨٦ من الدستور) . فدستور سنة ١٩٧١ كما اسلفنا القول

لا يأخذ بنظام الاستفتاء اللاحق الذى يشترك فيه الشعب مع المجلس التشريعى فى تشكيل القانون والذى يطلق عليه فى هذه الحالة الاخيرة الاستفتاء التقريرى .

فقد اناط الدستور السلطة التشريعية بمجلس الشعب ، والسلطات التشريعية ليست حقا من حقوق المجالس الخاصة وانما هى وظيفة خصها بها الدستور لتنفيذها بنفسها على مقتضى القواعد الدستورية [1] .

وقد اجاز دستور ١٩٧١ فى المادة ١٠٨ منه لمجلس الشعب ان يفوض رئيس الجمهورية عند الضرورة وفى الاحوال الاستثنائية وبأغلبية ثلثى الاعضاء ان يصدر قرارات لها قوة القانون ويجب ان يكون التفويض لمده محدودة وان تعين فيه موضوعات هذه القرارات والاسس التى تقوم عليها ، على ان تعرض على المجلس بعد انتهاء مدة التفويض ، وللمجلس بعد ذلك الحرية فى الموافقة او عدم الموافقة عليها .

وفى هذه الحالة يستمد رئيس الجمهورية هذه الصلاحيات التشريعية من نص دستورى . اذ اننا لو افترضنا عدم وجود مثل هذا النص فان المجلس لا يستطيع ولا يملك ان يتصرف فى هذه السلطة حسب ما يتراءى له [2] .

فأمامنا طريقان لا ثالث لهما حددهما الدستور لاصدار تشريع معين ، مجلس الشعب (مادة ٨٦ من الدستور) ورئيس الجمهورية فى حالة التفويض المستمد من الحكم الدستورى الوارد فى المادة ١٠٨ منه وبشروطه واوضاعه . ذلك الى جانب حالة الضرورة فى غيبة مجلس الشعب .

ومن ثم فمن غير المعقول الدوران حول اى حكم آخر من احكام الدستور والاستناد اليه فى اصدار قرار بقانون . فالمادة ٧٤ التى استند اليها رئيس الجمهورية فى اصدار قرار بقانون يتضمن قواعد دائمة ، لا تعطى له مثل هذا الحق ، لأن هذه المادة تتحدث عن اجراءات سريعة تقتضيها مواجهة ظروف الخطر المحيطة بالبلاد . وهى اجراءات بطبيعتها موقوتة تنتهى بانتهاء مقتضياتها . ولا يمكن لهذه الاجراءات ان تحمل صفة الاستمرار لأنها تواجه ظروفا غير طبيعية . اما اذا احتاج الامر الى اتخاذ اجراء تشريعى لمواجهة احتمالات المستقبل فانه يتعين فى هذه الحالة اتباع الطريق الذى رسمه الدستور لتشكيل القانون .

ومما يؤكد ما ذهبنا اليه من الطبيعة الموقوته للصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة

(١) انظر فى ذلك اسمان ص ٨٢ جزء ٢ صفحة ٦٦٩ وما بعدها و ٦٨١ وما بعدها وبارتيلمى فقرة ٤٥٩ .

(٢) نفس المراجع السابقة .

٧٤ المشار اليها ان نص هذه المادة قد استخدم عبارة « **الاجراءات السريعة** » فى حين ان المادة ١٤٧ التى تنصرف الى اصدار قرارات لها قوة القانون فى غيبة مجلس الشعب قد استخدمت عبارة « **تدابير لا تحتمل التأخير** » وهذا التعبير الاخير هو الذى استخدمته كل الدساتير المصرية ابتداء من دستور سنة ١٩٢٣ واتصالا بدستور سنة ١٩٥٦ وانتهاء بدستور سنة ١٩٧١ وربطت بينه وبين صلاحية رئيس الجمهورية فى اصدار قرارات لها قوة القانون .

وقد استخدم الدستور تعبير « اجراءات » فى عدد من احكامه دون ان يحمل ذلك اى دلالة تشريعية . ووحدة المشرع الدستورى ووحدة الدستور تفرض ان يكون لهذا التعبير دلالة دستورية واحدة . وهى تنصب على الاعمال التنفيذية . والاستفتاء لم يضف جديدا على القرار بقانون الا اذا كان القصد من الاستفتاء ان يكتسب القرار بقانون شرعية لم تكن له ، وهذا ايضا مردود . فاذا كان القرار بقانون مشوبا بعدم الدستورية لتجاوز السلطة فان الاستفتاء لا يمكن ان يضفى الدستورية على غير ما هو دستورى . فالاستفتاء اجراء نص عليه الدستور لابد لاعماله ان يكون فى حدود الدستور . فلا يمكن ان يقبل مثلا ان يعدل رئيس الجمهورية الدستور بصلاحياته المنصوص عليها فى المادة المذكورة لأن تعديل الدستور تحكمه مادة اخرى وهى المادة ١٨٩ من الدستور . وقد رسمت لذلك اجراءات واوضاع معينة . كما لايقبل ايضا الاستناد الى هذه الصلاحيات فى حل مجلس الشعب لأن الحل قد خصه الدستور بنص خاص ، واشترط فيه وقائع معينة اوردها فى المادة ١٢٧ منه . ولايجوز حل المجلس الا فى هذه الحالة بالذات فالأصل ان المجلس دائم لا يحل الا بانتهاء مدته الدستورية والاستثناء الوحيد الوارد على ذلك هو فى حالة الخلاف بين المجلس والحكومة او بين المجلس ورئيس الجمهورية على النحو الذى فصلته المادة ١٢٧ ثم المادة ١٢٦ . وسنعود الى مناقشة هذا الموضوع فيما بعد .

ونعود مرة اخرى الى التساؤل عن دوافع ومبررات هذا الاستفتاء . فالقرار بقانون الذى صدر كان يمكن ان يقره مجلس الشعب وقد كان قائما ومجتمعا خلال هذه الفترة وللحكومة فيه اغلبية ساحقة . وكان من الممكن ان يصدره لرئيس الجمهورية استناد الى قانون التفويض او الى قانون الطوارىء ولكن رئيس الجمهورية تجاوز هذا ليصدره استنادا الى المادة ٧٤ من الدستور .

ولا يخرج الامر فى ذلك من فروض ثلاثة :

اولها : ان هذا الاستفتاء قصد به رئيس الجمهورية ان يكون اقتراعا بالثقة به Plebiscite بعد حوادث ١٨ و ١٩ يناير وسنشير فيما بعد الى هذا النوع من الاستفتاء .

ثانيها : ان تستخدم نتائج الاستفتاء استخداما سياسيا فى التأثير على اى اتجاه لتعديل هذا القرار بقانون او الغائه او عدم تطبيقه لتجاوز الشرعيه بدعوى انه بعد الاستفتاء أصبح يمثل ارادة الشعب .

ثالثها : ان تكون محاولة سياسية لاسباغ طبيعة الزامه على موضوعات الاستفتاء ، ويكشف عن هذا الاتجاه الرسالة التى وجهها رئيس الجمهورية ونشرت فى ١١ نوفمبر سنة ١٩٧٩ ، الى مجلس الشعب ومجلس الوزراء ومجلس القضاء حول تنفيذ المبادىء الستة التىاقرها الشعب فى استفتاء لاحق جرى فى ١٩ ابريل سنة ١٩٧٩ ـــ وسنتناوله بالتفصيل فيما بعد ..

وقد جاء فى الرسالة المذكورة ما يأتى :

« ... ولست بحاجة الى ان اذكر ان ارادة الشعب المتمثلة فى موافقته على مواد الاستفتاء ـــ ارادة ملزمة ـــ تفوق فى الزامها كل الوسائل التشريعية الاخرى ، ويتعين على كل السلطات ان تلتزم بها باصدار كافة التشريعات المنفذة لها وتنفيذ كل ما اجمعت عليه ارادة الشعب » .

وانى مع الشعب ـــ اطلب الالتزام بارادته نصا وروحا التزاما بسيادة القانون ... [1] .

واقول ان ما جاء فى كتاب رئيس الجمهورية يمثل نظرية جديدة فى الفقه الدستورى بل هو قلب لكل المفاهيم الدستورية رأسا على عقب . فمجلس الشعب الذى اناط به الدستور سلطة التشريع (المادة ٨٦) يصبح مجرد هيئة تشرع بما تسفر عنه الاستفتاءات . وقد يفضى بنا ذلك الى نتيجة خطيرة وهى ان تصبح المؤسسات الدستورية مجرد شواهد او رموز تتلقى وكالة آمرة عن طريق الاستفتاءات التى تعقد بين الحين والحين . وهذا امر جد خطير **فقد سبق لنا التأكيد على ان دستور سنة ١٩٧١ ـــ اسوة بكل الدساتير الحديثة ـــ يأخذ بالاستفتاء الاستشارى وليس بالاستفتاء الالزامى ، وان الشعب ليس شريكا فى التشريع . والاستفتاء هو توجيهات يسترشد بها مجلس الشعب الذى يملك وحده سلطة التشريع والذى يظل من الوجهة القانونية حرا فى اتخاذ القرار الذى يرى مناسبته للاستجابة لتوجيهات وآراء ومشاعر الشعب ، ولا يلتزم فى هذا الا باحكام الدستور شكلا وموضوعا ونصا وروحا . وان الاستفتاء لا يمكن ان يضفى الدستورية على اى اجراء يشوبه عدم الدستورية .**

وهذا هو الرأى الذى استقر عليه الفقه الدستورى كما اسلفنا القول وذلك بعد ان نحا جانبا كل ما يمت الى الذكريات الاليمة للاستفتاء الالزامى الذى عرفته فرنسا ابان حكم الاباطرة ، نابليون الاول

(١) ومن قبل ذهبت بعد الاقلام فى صحيفة الاهرام فى الدفاع عن الاستفتاء على القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ الى القول ان هذا القرار بقانون بعد ان يقره الشعب فى الاستفتاء سيصبح قانونا دستوريا لانه سوف يصدر بنفس الوسيلة التى صدر فيها الدستور ذاته ، وهى الاستفتاء العام !! .

ونابليون الثالث [1] . (حكومة الديمقراطية القيصرية التى اقامها كل من نابليون الأول وابن عمه لويس نابليون) .

هذا من وجهة الشكل اما من وجهة مضمون ما استفتى عليه الشعب(اى مضمون القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧) فلنا على هذا المضمون الملاحظات الآتية :

١ ــ ان هذا القرار بقانون يتضمن احكاما متعددة ومتنوعة . فهو يتناول حكما خاصا بالاحزاب السياسية ، وحكما خاصا باداء الضرائب والتكاليف ، وثالثاخاصا بتقديم بيانات عن الثروة ، ثم احكاما عن التجمهر وفرض عقوبات موحدة على كل انواعه واشكاله وهى الاشغال الشاقة المؤبدة ولعل هذا هو الهدف الأصلى من اصدار القرار بقانون .

موضوعات متنوعة ومختلفة ، لايجمعها رباط فكرى او موضوعى واحد فى استفتاء واحد . وبطاقة الاستفتاء تشترط ان يتم الاستفتاء على القرار الجمهورى كاملا وليس على كل مادة بمفردها .

ويكفى فى هذا الشأن ان نعود الى الاشارة الى ما انعقد عليه الفقه الدستورى والتطبيق من وجوب ان يكون موضوع الاستفتاء مما يمكن رده الى سؤال بسيط وقابل للاجابة عليه بكلمة نعم او لا . فهل يتفق تنوع وتعدد واختلاف موضوعات الاستفتاء الواحد مع هذا الأصل المتفق عليه ؟

والدستور تقديرا منه لصعوبة التشريع ودقته باعتباره علما وفنا فرض فى المادة ١١٠ منه ضرورة احالة كل مشروع قانون الى احدى لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه . هذا بالنسبة لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة اما بالنسبة لمشروعات القوانين المقدمة من اعضاء مجلس الشعب فانها لا تحال الى لجنة الموضوع الا بعد فحصها امام لجنة خاصة لابداء الرأى فى جواز النظر فيها . كما ان لائحة مجلس الشعب تتضخم بالمواد والاحكام التى تنظم اسلوب دراسة هذه المشروعات ومناقشتها ، واجراء مداولة ثانية فيها ، واشراك المتخصصين فى معاونة اعضاء المجلس فى تشكيل آرائهم حول احكامها ، واعداد تقارير مفصلة عن هذه المشروعات تناقش الاسباب الموجبه لها . وغير ذلك من الاحكام التى تكفل ان تاتى دراسة هذه المشروعات ومناقشتها بخطوات متعاقبة تكفل البحث والدراسة العلمية المتعمقة وتكفل التناسق بين هذا التشريع والتشريعات المعمول بها . والى جانب هذا فقد نص الدستور على ان

(١) ولعلنا نستعيد هنا ما قاله احد اعضاء الجمعية الوطنية الفرنسية عند مناقشة مشروع دستور ١٩٤٦ وهو يعارض ما قاله بعض الاعضاء عن الاستفتاءات والارادة الشعبية والديمقراطية شبه التمثيلية على ضوء تجارب فرنسا اذ يقول « لقد علمنا التاريخ ان بعض النظم الاستبدادية تعلم ما فى بعض المبادىء الديمقراطية الدستورية من بريق يبهر النظر وهى لهذا تدعى الاخذ بها لكى تجعل منها مجرد واجهة جميلة لنظام ارهابى بشع .. ثم قال ان هذه العبارات التى يرددها البعض اليوم سمعها اسلافنا فى فترات حالكة من تاريخ فرنسا تثير بها ذكراها اقسى مشاعر الحزن والالم » .

يتفرغ عضو مجلس الشعب لوظيفته التشريعيه (مادة ٨٩ من الدستور) ، واحاط هذه الوظيفة بضمانات وحصانات وامتيازات تكفل حرية التعبير وحرية التقدير وحرية القرار ايمانا من الدستور بان حوار الافكار من خلال المؤسسات الدستورية هو وحده الكفيل باستخلاص انسب الحلول .

فلماذا كل هذه الاحكام الدستورية والنظامية ، وغيرها كثير ، واذا كان الامر سينتهى ، حسب رسالة رئيس الجمهورية الى مجلس الشعب ومجلس الوزراء ومجلس القضاء الاعلى والمؤرخة ٧ نوفمبر سنة ١٩٧٩ ، الى ان الموافقه على مواد الاستفتاء تشكل ارادة شعبية ملزمة تفوق فى الزامها كل الوسائل التشريعية الاخرى ويتعين على كل السلطات ان تلتزم بها . **وماذا لو كانت مواد الاستفتاء يشوبها عيب عدم الدستورية ؟ وهل سيلتزم القضاء بتطبيقها على المنازعات المعروضة ؟ . وهل ستقف المحكمة الدستورية العليا مكتوفة الايدى امام الحكم بعدم دستورية مادة من مواد الاستفتاء ما دام انها تفوق فى الزامها كل الوسائل التشريعية الاخرى وانها تشكل ارادة شعبية ملزمة ... ؟**

ولنأخذ مثلا على ذلك ما تضمنه القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ من عقوبات على التجمعات فالمادة ٦ من القرار بقانون تنص على :

« يعاقب بالاشغال الشاقة المؤيدة كل من دبر او شارك فى تجمهر يؤدى الى اثارة الجماهير بدعوتهم الى تعطيل تنفيذ القوانين واللوائح بهدف التأثير على ممارسة السلطات الدستورية لاعمالها او منع الهيئات الحكومية او مؤسسات القطاع العام او الخاص او معاهد العلم من ممارسة عملها باستعمال القوة او التهديد باستعمالها .

وتطبق نفس العقوبه على مدبرى التجمهر ولو لم يكونوا مشتركين فيه وعلى المحرضين والمشجعين » .

ولعله من المفيد ان نورد النص المقابل لهذه المادة فى القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ بشأن التجمهر المعدل بقرار جمهورى بقانون رقم ٨٧ لسنة ١٩٦٨ (والقانون الاول وضع فى عهد الاستعمار البريطانى لمصر حماية للاستعمار من انتفاضات الجماهير والتعديل تم بعد العدوان الاسرائيلى وخلال حالة الحرب بين مصر واسرائيل) .

تنص المادة (٢) من القانون المذكور على ما يأتى :

« اذا كان الغرض من التجمهر المؤلف من خمسة اشخاص على الاقل ارتكاب جريمة او منع

او تعطيل او تنفيذ القوانين واللوائح ؟ أو اذا كان الغرض منه التاثير على السلطات فى اعمالها او حرمان شخص من حرية العمل سواء كان ذلك التأثير او الحرمان باستعمال القوة أو التهديد باستعمالها . فكل شخص من المتجمهرين اشترك فى التجمهر وهو عالم بالغرض منه او عالم بهذا الغرض ولم يبتعد عنه يعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن ستة اشهر او بغرامة لا تتجاوز عشرين جنيها .

وتكون العقوبة الحبس الذى لا تزيد مدته عن سنتين او الغرامة التى لا تتجاوز خمسين جنيها مصريا لمن يكون حاملا سلاحا او آلات من شأنها احداث الموت اذا استعملت بصفة اسلحة » .

فنفس الافعال المؤثمة والتى كان يعاقب عليها القانون بالحبس مدة لا تزيد عن ستة شهور او بغرامة لا تتجاوز عشرين جنيها جاء القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ ورفع العقوبة على ارتكابها الى الاشغال الشاقة المؤبدة .

وكذلك الاضراب على العمل رفعت المادة ٧ من القرار بقانون العقوبة عليها من الحبس مدة لا تزيد عن ستة اشهر او بغرامة لا تتجاوز عشرين جنيها مصريا الى الاشغال الشاقة المؤبدة .

وكذلك التجمهر اذا كان من شأنه ان يجعل السلم العام فى خطر جعلت المادة ٨ من القرار بقانون عقوبته الاشغال الشاقة المؤبدة والقانون رقم ١١٠ لسنة ١٩١٤ بشأن التجمهر والمعدل بقرار جمهورى بقانون ٨٧ لسنة ١٩٦٨ يجعل العقوبة الحبس مدة لا تزيد عن ستة شهور او بغرامة لا تتجاوز عشرين جنيها مصريا .

وكذلك الامر بالنسبة للاضراب فى معاهد التعليم . القانون رقم ٨٥ لسنة ١٩٤٩ الخاص بحفظ النظام فى معاهد التعليم والذى صدر فى العهد الملكى يعاقب على التظاهر او الامتناع عن تلقي الدروس او مغادرة معاهد التعليم او الانقطاع عنه بغرامة لا تتجاوز عشرين جنيها (مادة ٥) . وعلى التحريض عليها بالحبس مدة لا تتجاوز ستة اشهر او بغرامة من عشرين جنيها الى خمسين جنيها ، والقرار بقانون ٢ لسنة ١٩٧٧ يعاقب على نفس الافعال بالاشغال الشاقة المؤبدة .

ولا اريد ان اتناول القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ فى احكامه ونصوصه بالتفصيل لان كل نص فيه بل وكل عبارة تحتاج الى تعليق . ففيه من العبارات المطاطة غير المحددة ، والتى لم تضبط ضبطا قانونيا ما يستحيل على الحكام والمواطنين التقيد بها او تحديد ابعادها .

ولكننى اردت بايراد هذه المقارنة ان اوضح المفارقة الجسيمة فى هذه الحالة بالذات ، وهناك

غيرها ،بين العقوبات التى كان يفرضها المجتمع بقواعده الآمرة على التجمهر والتى كانت كافيه لحماية المجتمع وتوفير السلامة له ودفع الضرر عنه حتى ٣ فبراير سنة ١٩٧٧ ، وكيف اكتشف القرار بقانون فجأة ان هذه العقوبات وبعضها المعمول به منذ نيف ونصف قرن لابد من تغليظها حتى يصل بها الى اقصى العقوبة المقيدة للحرية فى القانون الجنائى ، وهى الاشغال الشاقة المؤبدة .

وهذه العقوبات التى كان معمولا بها حتى ٣ فبراير سنة ١٩٧٧ ، كانت كافية للاحتلال البريطانى لمواجهة الانتفاضات الشعبية من اجل الحرية والاستقلال . وكافية لحماية النظام الملكى من الانتفاضات الشعبية ضد السلطة الشخصية التى فرضها النظام الملكى على الشعب ، وكافيه لحماية ثورة يوليو ١٩٥٢ من مكائد الثورة المضادة . لم تعد كافية بعد ٣ فبراير سنة ١٩٧٧ ، وفى ظل دستور سنة ١٩٧١ الذى كان سبب وعلة السرعة فى اصداره ، تشكيل الوثيقة الدائمة التى تحمى حقوق الافراد الاساسية (اى الحريات العامة) واحاطة هذه الحقوق بالضمانات الكفيلة بتأكيدها وترسيخها ازاء الدولة .

والعقوبة فى الاسلام ، كما هى فى الشرائع السماوية ، تتجه الى العدالة ، وهى فى اتجاهها الى العدالة تتجه الى ان تكون العقوبة متساوية فى الجريمة واثارها [(١)] .

واذا كان الفعل نفسه اى التجمهر قد اباحه الدستور بما نص عليه فى الفقرة ٢ من المادة ٤ منه على ان « الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحة فى حدود القانون » فهل يأتى القرار بقانون ليعاقب على الخروج على حق اباحة الدستور بالاشغال الشاقة المؤبدة .

واحترام مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات ــ كما هو متعارف عليه فى القوانين الجنائية وفى الفقه الجنائى بصفة عامة ــ يقتضى ان تكون المواد التى تعين الجرائم واضحة كل الوضوح ، وان تكون الافعال المكونة للجرائم محدودة تحديدا دقيقا حتى يعرف المخاطبون بالقانون معرفة كافية مدى مسئوليتهم الجنائية ، وان تتناسب العقوبات مع مدى جسامة الافعال فضلا عن وجوب ان تكون العقوبات غير متسمة بالقسوة [(٢)] ، وهذا ايضا ما اكدته المواثيق الدولية لحقوق الانسان .

---

(١) انظر كتاب الجريمة والعقوبة فى الفقه الاسلامى لفضيلة الشيخ محمد ابو زهرة . وما جاء فيه عن منع الشطط ومجاوزة الحد ومنع الاسراف فى العقوبة ، وقد قال فضيلته « نستطيع ان نقرر ان العدالة والعقوبة التى لاشطط فيها معنيان متتابعان يتصل بعضهمابيعض بروابط فكرية لا تقبل القطع او الانفصال (٤٧ و ٤٨ من المؤلف المذكور) » .

(٢) انظر فى ذلك مقال حديث كتبه احد مشاهير رجال القانون فى فرنسا فى صحيفة الموند الفرنسية **Le monde, article p. grosclaude 25- 26 juillet 1965** وهذا ما نادى به فولتير منذ سنة ١٨٦٦ فى تعليقات على كتاب الجرائم والعقوبات .

كل هذه امور قد لا تكون معروفة للمواطن العادى وهو يبدى رأيه فى بطاقة الاستفتاء ولكنها لابد ان تكون معروفة لمن انيطت به السلطة التشريعية (مجلس الشعب) .

ونعود الى دستور ١٩٧١ فيما نص عليه فى الفقرة ٢ من المادة ٥٤ من ان الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحة فى حدود القانون .

واذكر اثناء صياغة الدستور انه كانت امامنا مادة رقمها ٤٩ فى مشروع لجنة الدستور التى شكلت فى بداية ثورة ١٩٥٢ لوضع مشروع دستور للبلاد وكان نصها الآتى « فى الاحوال التى يجيز فيها هذا الدستور للمشرع تحديد حق من الحقوق العامة الواردة فى هذا الباب (باب الحقوق والحريات) او تنظيمه لا يترتب على هذه الاجازة المساس باصل هذا الحق او تعطيل تنفيذه » .

وجاء فى المذكرة الايضاحية لهذا المشروع بأن « الدساتير تكتفى احيانا بتقرير اصل هذه الحقوق والحريات العامة تاركة للمشرع العادى بيان شروط وقيود ممارستها ، ولكن يخشى احيانا من المشرع العادى فى هذا الصدد ، المساس بأصل الحق ، ويقوم القضاء فى هذا الصدد بدور جوهرى فى تحديد ما يعتبر من هذه الشروط والقيود غير متعارض مع اصل الحق ، وما يعتبر متعارضا معه » .

واذكر فى ذلك الحين اننا لم نجد حاجة لتقرير هذا المبدأ ، الذى لا خلاف عليه ، تاركين للقضاء ان يقوم بهذا الدور الجوهرى مكتفين بما جاء فى نص المادة ٦٥ من ان « استقلال القضاء وحصانته ضمانان اساسيان لحماية الحقوق والحريات » ومن قيام المحكمة الدستورية العليا بالرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح (المادة ١٧٥ من الدستور) .

ونعود الى نص الفقرة ٢ من الدستور والتى تنص على ان « **الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحة فى حدود القانون » ونتساءل هل فرض الاشغال الشاقة المؤبدة على كل صور التجمهر الا تلغى اصل الحق ذاته وتعطل تنفيذه تماما وتصادره كاملا** (١) ؟ .

ومرة اخرى نعود الى رسالة رئيس الجمهورية المؤرخة ٧ نوفمبر سنة ١٩٧٩ ونتساءل ، والسؤال يفرض نفسه ، هل الموافقة على مواد القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ فى الاستفتاء تضفى الشرعية على

---

(١) وقد ا ستقرت احكام المحكمة الادارية العليا على ان القانون لا يكون غير دستورى الا اذا خالف نصا دستوريا قائما او « خرج على روحه ومقتضاه » رقم ١٦١ — ٣ فى ٢٩ / ٦ / ١٩٦٧ ورقم ٩٢٩ — ٣ ١٩ / ٧ / ١٩٥٨ .

مادة قانون تلغى وتصادر حقا من الحقوق التى نص عليها الدستور ، باعتبار ان الموافقة على مواد الاستفتاء تشكل ارادة شعبية ملزمة تفوق فى الزامها كل الوسائل التشريعية الاخرى .

هذا ما قدرنا ضرورة الاشارة اليه فى خصوص الاستفتاء على القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ وفى خصوص القرار نفسه من حيث الشكل والموضوع .

الفرع الثانى

الاستفتاء على مبادىء حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى

لم يكد يمضى عام على الاستفتاء فى شأن القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ الذى جرى فى فبراير ١٩٧٧ حتى صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٣١٤ لسنة ١٩٧٨ فى ١٤ مايو سنة ١٩٧٨ بشأن مبادىء حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى وتم الاستفتاء عليها فى يوم ٢١ مايو سنة ١٩٧٨ .

وقد أصدرت رئاسة الجمهورية فى ١٤ مايو نص البيان الخاص بدعوة الشعب للاستفتاء والمبادىء المطروحة على الاستفتاء وفيما يلى نص البيان :

« لقد استمدت ثورة ١٥ مايو قوتها من ايمانها الكامل بحق المواطنين جميعا فى حياة قوية شريفة وعدل تام مطلق وحرية كاملة شاملة فى ظل دستور دائم يصون الحريات والحقوق ويحميها ، ولكنه وبنفس القدرة يصون الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى ويحميها .

وقد سارت فى هذا المجال شوطا بعيدا وسريعا واعادت لكل المواطنين حرياتهم وحقوقهم كاملة وأتاحت لهم حق تكوين الاحزاب السياسية للمساهمة فى ارساء دعائم الديمقراطية وتحقيق التقدم السياسى والاجتماعى والاقتصادى للوطن فى **ظل النظام الاشتراكى الديمقراطى** على أساس من الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى .

بيد أن الأمر قد كشف فى الآونة الأخيرة عن ان بعض الشهوات الشخصية والمصالح الحزبية قد أفسدت الحياة السياسية فى الماضى سواء قبل ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ او بعدها أو من ينتمون الى منظمات ضد الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى أو من يعمدون الى اساءة استغلال الحريات التى كفلتها ثورة ١٥ مايو ، يتأهبون للانقضاض على الديمقراطية التى أكتسبها الشعب بعد حرمان طويل .

ولم يقتصر الامر على هذا الجانب من الخطورة بل تعداه الى مايمس مقدساتنا ويجرح عواطفنا ومشاعرنا الدينية فوجد من يحاول النيل منها أو التشكيك فيها ، ولان هذا الأمر يتصل بمصالح البلاد العليا التي يتعين على رئيس الجمهورية وفقا للمادة ١٥٢ من الدستور ان يستفتي الشعب فيها خاصة وأن البلاد تمر بمرحلة حاسمة تواجه فيها معركتي التحرير والبناء ، بناء تعظم معه الحاجة الى الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي وصلابة الجبهة الداخلية .

لذلك اعمالا للصلاحيات المخولة لنا بمقتضى المادة ١٥٢ رأيت أن استفتي الشعب فيما يلي :

أولا ـــ لايجوز تقلد وظائف الادارة العليا فى الدولة أو القطاع العام أو الترشيح لعضوية مجالس ادارة النقابات العامة والمهنية أو الكتابة فى الصحف أو العمل فى أى وسيلة من وسائل الاعلام أو فى أى عمل من شأنه التأثير فى الرأى العام كل من يثبت أنه يدعو أو يشارك فى الدعوة لمبادىء تتنافى مع أحكام الشرائع السماوية أو تعرض بها .

ثانيا ـــ لايجوز الانتماء الى الاحزاب السياسية أو ممارسة أى نشاط سياسى .

١ ـــ لكل من تسبب فى افساد الحياة السياسية قبل ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ سواء كان ذلك بالاشتراك فى تقلد المناصب الوزارية منتميا الى الاحزاب السياسية التى تولت الحكم حتى ٢٣ يوليو ١٩٥٢ أو بالاشتراك فى قيادة الاحزاب وادارتها . وذلك كله فيما عدا الحزب الوطنى والحزب الاشتراكى (حزب مصر الفتاة) .

٢ ـــ لكل من حكم بادانته من محكمة الثورة ممن شكلوا مراكز قوى بعد ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ واحيلوا الى محكمة الثورة فى الجناية رقم ١ لسنة ١٩٧١ مكتب المدعى العام ، وكذلك كل من حكم بادانته فى احدى الجرائم الخاصة بالمساس بطريقة غير مشروعة بالحريات الشخصية للمواطنين أو ايذائهم بدنيا أو معنويا .

٣ ـــ لكل من يثبت ضده أنه أتى افعالا من شأنها افساد الحياة السياسية فى البلاد أو تعريض الوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعى للخطر سواء كان ذلك بالذات أو بالواسطة وسواء أكان ذلك بصورة فردية أو من خلال تنظيم معاد لنظام المجتمع .

ويعد من قبل افساد الحياة السياسية وتعريض الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى للخطر نشر أو كتابة أو اذاعة مقالات أو اشاعات كاذبة أو مغرضة يكون من شأنها المساس بالمصالح القومية للدولة أو اشاعة روح الهزيمة أو التحريض على مايمس السلام الاجتماعى والوحدة الوطنية .

ثالثا ـــ الصحافة هى السلطة الرابعة للشعب وهى ملك الشعب وفقا لاحكام القانون ١٥٦ لسنة ١٩٦٠ ويتعين عليها أن تلتزم **بنظام الدولة الاشتراكى الديمقراطى** والسلام الاجتماعى والوحدة الوطنية والمكاسب الاشتراكية للعمال والفلاحين وكذلك بميثاق الشرف الصحفى .

رابعا ـــ يضع مجلس الشعب التشريعات المنفذة لهذا الاستفتاء كما يسن العقوبات المناسبة لكل من يخالف هذه المبادىء .

خامسا ـــ يتولى المدعى العام الاشتراكى سلطة التحقيق والادعاء بالنسبة لاى مخالفة للقوانين التى يصدرها مجلس الشعب فى هذا الشأن وله أن يستعين بمن يرى الاستعانة بهم من أعضاء الهيئات القضائية ويكون له فى سبيل ذلك كافة الاختصاصات المقررة فى سلطات التحقيق فى قانون الاجراءات الجنائية . وعلى المدعى العام الاشتراكى اذا تبين له ثبوت دلائل جدية أن يقدم تقريرا مسببا الى مجلس الشعب .

سادسا ـــ ينظر مجلس الشعب فى أمر من يقدم ضده تقرير المدعى الاشتراكى وفقا لاحكام المبادىء السابقة ويكون قرار المجلس بأغلبية أعضائه إما بتأييد قرار المدعى الاشتراكى أو تعديله أو رفضه .

سابعا ـــ تطرح هذه المبادىء للاستفتاء خلال اسبوع من تاريخ نشره ...

وفى التعقيب على هذا الاستفتاء وموضوعاته قد يكون من المفيد أن نشير الى ماجاء فى ورقة أكتوبر التى صدرت فى أبريل ١٩٧٤ والتى جرى الاستفتاء عليها فى ١٥ مايو ١٩٧٤ وهى تفرق بين الشرعية الثورية والشرعية الدستورية . تقول ورقة أكتوبر .

« على أن المهم جدا فى تقديرى ـــ ونحن بصدد تحديد أين نحن الآن والى أين نسير أن أسجل أن نجاح الثورة النهائى ـــ أى ثورة ـــ هو حين تتحول الى نظام واستقرار .

أن من طبيعة الثورات ، وهى تمارس عملية تغيير جادة وضرورية فى المجتمع أن تقترن بالكثير من الاجراءات الاستثنائية التى لامفر منها ، ذلك أن الثورة حدث لايقع كل يوم ولا كل جيل ، أنه حدث استثنائى يصبح حتميا حتى تتوافر أسبابه وتتراكم دوافعه ، وتسد كل وسائل التغيير الأخرى فى وجه الجماهير ، وهو بالتالى حدث يتعامل مع مختلف المصالح والاراء والخلفيات والارتباطات ، ويتم عبر غبار كثيف حيث يدور الهدم والبناء والتنقيب والاصلاح .

ولكن الثورة مهما حققت من نجاحات ، فان النجاح الاخير لها وهو وصولها الى تحقيق أهدافها . هو أن ينقشع الغبار عن صورة البناء الجديد . هو حين يشعر الشعب أن مؤسساتها قد اتضحت معالمها ، وأن قوانينها العامة قد تبلورت وأن مبادئها الاساسية صارت جزءا من ضمير الشعب . وأن العلاقات السياسية والاجتماعية والاقتصادية قد أخذت طريقها الى الاستقرار .

بهذا تصل الثورة الى بر الامان . أنها ساعتئذ تصبح نظاما للحياة ، ومجموعة سائدة من القيم والمبادىء ، تستمد استقرارها من هندستها الداخلية وتناسقها الذاتى واتساعها لامال الجماهير وحركتها وليس من اجراءات استثنائية تحميها .

فورقة أكتوبر تؤكد على الشرعية الدستورية مع قيام دستور ١٩٧١ « بارساء سيادة القانون واعزاز كلمة القضاء واقامة دولة المؤسسات ووضع الضوابط التى يعرف المواطن من خلالها حقوقه وواجباته بوضوح ويمارسها فى طمأنينة .»

وفى ظل الشرعية الدستورية يكون الدستور حقيقة القاعدة العليا ، وحتى يكون كذلك فانه يجب فرض احترام مطابقة جميع القواعد القانونية معه .

وفى ظل الشرعية الدستورية يضفى مبدأ سمو الدستور قوة خاصة لبعض المبادىء التى لايجوز للمشرع اهدارها .

وفى ظل الشرعية الدستورية التشريع الذى ينظم السلوك البشرى يجب أن يعالج تصرفات مستقبلية ، ويجب الا يغير طبيعة التصرفات السابقة التى تتم استنادا الى سلامة القانون القائم وقتئذ .

وفى ظل الشرعية الدستورية ــ التشريع يضع وينظم بطريقة عامة ومجردة وغير شخصية قواعد قانونية .

ورغم التحفظات التى سبق أن أشرنا اليها ، وسنشير الى بعضها فيما بعد ، على ورقة أكتوبر والاستفتاء عليها ، فاننا لابد أن نشير الى مبدأين من المبادىء التى تضمنتها هذه الورقة والتى جرى الاستفتاء عليهما ضمن هذه المبادىء .

أولهما : الأصل فى كل مواطن افتراض أمانته مالم يثبت القضاء تطبيقا للقانون أنه أخطأ فى حق غيره أو فى حق المجتمع .

ثانيهما : تخليص المجتمع من كل المظاهر التى تعبر عن الريبة فى المواطن .

وقد رأينا أن نركز على هذين المبدأين باعتبار أن بين الالتزام بالمبدأين أو اهدارهما تتحدد الطبيعة الشرعية أو الاستثنائية للاجراء والقرار بصرف النظر عن الشكل الذى يتخذه الاجراء أو القرار .

وعلى ضوء كل هذه المبادىء يمكن أن نناقش موضوع الاستفتاء الذى تم فى ٢١ مايو ١٩٧٨ — بشأن مبادىء حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى واحكام القانون الذى صدر تطبيقا لهذا الاستفتاء (القانون ٣٣ لسنة ١٩٧٨) .

وقبل أن نتعرض لهذا الموضوع نشير الى أن قرار رئيس الجمهورية بالدعوة الى هذا الاستفتاء صدر مستندا الى المادة ١٥٢ من الدستور التى تنص على أن « لرئيس الجمهورية أن يستفتى الشعب فى المسائل الهامة التى تتصل بمصالح البلاد العليا .»

وإذا رجعنا الى قرار رئيس الجمهورية رقم ٣١٤ لسنة ١٩٧٨ المشار اليه بدعوة الناخبين للاستفتاء نجده قد صيغ فى سبعة مبادىء نص المبدأ الاخير منها على أن تطرح هذه المبادىء للاستفتاء خلال اسبوع من نشره . وهذا أخذ بما استقر عليه الفقه والتطبيق الدستورى — كما أسلفنا الاشارة من أن يجرى الاستفتاء على أفكار ومبادىء على أن تتولى السلطة التشريعية بعد ذلك — اذا احتاج الأمر لتشريع — تشكيل مواد القانون وصياغته فى حرية كاملة وبما لايتعارض مع الدستور ويتفق مع مبادىء التشريع وأصوله ومع المواثيق الدولية التى ارتبطت بها وانضمت اليها البلاد . ليجد التشريع طريقه الى التطبيق بعد ذلك شأنه شأن اى تشريع صادر من السلطة التشريعية .

على أن النظرة على ماسماه هذا القرار بالمبادىء لايمكن أن تعطى القارىء مثل هذا الانطباع فقد تجاوزت فى تفصيلاتها اطار الافكار والآراء لتقرب من اطار القواعد التشريعية الحاكمة . فهى لم تترك للسلطة التشريعية صاحبة الحق الاصيل فى التشريع غير القدر اليسير — اذا كان هناك قدر يسير — فهى لم تترك لها حرية الحركة والتقدير والقرار .

ويمكن القول بأن مثل هذا الاستفتاء يباعد بيننا وبين الاستفتاء الاستشارى او الاستطلاعى ليقرب بنا الى مجال الاستفتاء التقريرى أو التصديقى .

أن ماأبديناه من ملاحظات على الاستفتاء الذى جرى فى خصوص القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ ، فى ١٠ فبراير ١٩٧٧ يمتد أيضا ليشمل الاستفتاء على مبادىء حماية الجبهة الداخلية ، والسلام

الاجتماعى الذى جرى فى ٢١ مايو ١٩٧٨ . قد يكون هناك تباين فى الشكل والاسلوب ولكن التماثل فى الجوهر واحد .

واذا كنا قد أوردنا فى بداية الموضوع صيغة قرار رئيس الجمهورية بدعوة الناخبين للاستفتاء على مبادىء حماية الجبهة الداخلية فقد رأينا للتدليل على ماأبديناه من تحفظات فى شأن هذا الاستفتاء أن نورد أيضا نصوص المواد التى وافق عليها مجلس الشعب والتى أنتهت الى صدور القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بحماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى .

هذا من جانب ومن جانب آخر فاننا نؤكد مرة أخرى على تجاوز هذا الاستفتاء أصلا من الأصول الدستورية المتعارف عليها والمستقرة فقها وتطبيقا وهو وجوب أن يكون موضوع الاستفتاء مما يكن رده الى سؤال بسيط وقابل للاجابة عليه بكلمة نعم أو لا[1] .

وموضوع الاستفتاء يضع قيودا على تقلد الوظائف الادارية العليا فى الدولة أو القطاع العام والترشيح لعضوية مجالس ادارة النقابات العامة والهيئات العامة ، والكتابة فى الصحف والعمل فى أى وسيلة من وسائل الاعلام ، ثم يضع قيودا على انتماء بعض الأشخاص الى الاحزاب السياسية أو ممارسة أى نشاط سياسى . ثم يضع التزامات معينة على الصحافة . وهو أخيرا يعطى اختصاصات النيابة العامة للمدعى العام الاشتراكى ويعطى سلطات قضائية لمجلس الشعب . وهى أمور متعددة ومتنوعة وقضايا متشابكة ومعقدة بل هى صعبة وخلافية حتى على المتخصصين فى القانون مما سنعرض له فى تناولنا لموضوعات الاستفتاء وأحكام القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ المشار اليه . فكيف لاتدق هذه الموضوعات على هيئة الناخبين التى عهدت بمقتضى الدستور الى السلطة التشريعية بمثل هذه الوظيفة .

مواد القانون ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بحماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى

(المادة الأولى)

مع عدم الاخلال بحرية العقيدة وحرية الرأى ، تحظر أى دعوة يكون هدفها مناهضة المبادىء التى قامت عليها ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ **أو الترويج لمذاهب ترمى الى مناهضة النظام الاشتراكى**

(١) نشير الى استفتاء حديث جرى فى السويد فى شهر مارس سنة ١٩٨٠ وكان السؤال الذى جرى حوله الاستفتاء « هل توافق على التوسع فى انشاء المفاعلات الذرية لتدبير جزء من الطاقة وتخفيض الاعتماد على البترول المستورد » وقد جرى الاستفتاء بمناسبة المعارضة الشديدة لما تسببه هذه المفاعلات من اشعاعات تلوث البيئة ، والسؤال كما هو واضح سهل ومحدد وقابل للاجابة عليه بنعم او لا .

الديمقراطى ومبادىء ثورة ١٥ مايو سنة ١٩٧١ التى ينص عليها الدستور والتى تقوم على تحالف قوى الشعب العاملة والسلام الاجتماعى والوحدة الوطنية والايمان بالقيم الروحية والدينية والحفاظ على المكاسب الاشتراكية للعمال والفلاحين واحترام سيادة القانون وذلك طبقا للاحكام المبينة فى المواد التالية :

(المادة الثانية)

مع عدم الاخلال بالاحكام المنصوص عليها فى قوانين نظام العاملين بالدولة ونظام العاملين بالقطاع العام ، لايجوز تولى الوظائف العليا التى تقوم على التوجيه والقيادة فى الدولة أو القطاع العام أو الوظائف ذات التأثير فى الرأى العام ومناصب الاعضاء المعينين فى مجالس ادارات الهيئات والشركات العامة والمؤسسات الصحفية لكل من يثبت من التحقيق الذى يجريه المدعى العام الاشتراكى طبقا لاحكام هذا القانون أنه يدعو أو يشترك فى الدعوة الى مذاهب تنطوى على إنكار للشرائع السماوية أو تتنافى مع أحكامها .

ويقدم المدعى العام الاشتراكى تقريره فى هذا الشأن الى رئيس مجلس الوزراء أو الى المجلس الاعلى للصحافة ، على حسب الاحوال ، للنظر فى نقل من ينطبق عليهم حكم الفقرة السابقة الى وظائف لايدخل فى اختصاصها التوجيه والقيادة أو التأثير فى الرأى العام مع احتفاظهم بمرتباتهم بصفة شخصية وباحقيتهم فى العلاوات والترقيات .

(المادة الثالثة)

لايجوز أن يرشح لعضوية المجالس المحلية أو الجمعيات التعاونية أو مجالس ادارة النقابات العمالية أو المهنية أو اتحاداتها أو الهيئات أو مجالس ادارة الشركات المساهمة أو المؤسسات الصحفية كل من يدعو أو من يشترك فى الدعوة الى مذاهب تنطوى على إنكار للشرائع السماوية أو تتنافى مع أحكامها مما تحظره المادتان ٩٨ (أ) و ٧٤ من قانون العقوبات .

وعلى المدعى العام الاشتراكى اذا قامت دلائل جدية على أن مرشحا قد أتى أفعالا مما نص عليه فى الفقرة السابقة ، أن يعترض على الترشيح بتقرير مسبب بناء على تحقيق يجريه . ويبلغ هذا القرار الى المرشح والى الجهة التى تتلقى طلبات الترشيح قبل الموعد المحدد لاجراء الانتخابات بخمسة عشر يوما على الأقل . وتصدر الجهة ذات الشأن قرارها فى هذا الاعتراض .»

(المادة الرابعة)

لايجوز الانتماء الى الاحزاب السياسية أو مباشرة الحقوق أو الانشطة السياسية لكل من تسبب فى افساد الحياة السياسية قبل ثورة ٢٣ يوليه سنة ١٩٥٢ سواء كان ذلك بالاشتراك فى تقلد المناصب الوزارية منتميا الى الاحزاب السياسية التى تولت الحكم قبل ثورة يوليو سنة ١٩٥٢ او بالاشتراك فى قيادة الاحزاب أو ادارتها وذلك كله فيما عدا الحزب الوطنى والحزب الاشتراكى (حزب مصر الفتاة) .

ويعتبر اشتراكا فى قيادة الحزب وادارته تولى مناصب الرئيس أو نواب الرئيس أو وكلائه أو السكرتير العام المساعد أو أمين الصندوق أو عضو الهيئة العليا للحزب .

ويخطر المدعى العام الاشتراكى مجلس الشعب وذوى الشأن خلال خمسة عشر يوما من تاريخ العمل بهذا القانون ببيان باسماء من ينطبق عليهم حكم الفقرة الأولى .

ولصاحب الشأن خلال عشرة أيام من تاريخ ابلاغه بذلك أن يتظلم الى مجلس الشعب من إدراج اسمه فى هذا البيان اذا لم يكن قد تقلد أحد المناصب المشار اليها فى الفقرة الأولى .

ويبت المجلس فى التظلم بأغلبية اعضائه مع مراعاة حكم المادة ٩٦ من الدستور بالنسبة لاعضاء المجلس .»

(المادة الخامسة)

يسرى الحظر المنصوص عليه فى المادة السابقة على الفئات الآتية :

١ ـــ من حكم بادانته من محكمة الثورة فى الجناية رقم ١ لسنة ١٩٧١ مكتب المدعى العام الخاصة ممن شكلوا مراكز القوى بعد ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ .

ب ـــ من حكم بادانته فى احدى الجرائم المتعلقة بالمساس بالحريات الشخصية للمواطنين والتعدى على حياتهم أو ايذائهم بدنيا أو معنويا ، المنصوص عليها بالباب السادس من الكتاب الثانى من قانون العقوبات وفى المادتين ٣٠٩ مكررا ٣٠٩ مكررا (أ) من القانون المذكور .

جـ ـــ من حكم بادانته فى احدى جرائم الاخلال بالوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى المبينة فى المادة ٨٠ (د) وفى المواد من ٩٨ (أ) الى ٩٨ (د) وفى المواد من ١٧١ الى ١٧٨ من قانون العقوبات ، وفى

المواد ٣ و٦ و٧ و٨ من القرار بقانون ٢ لسنة ١٩٧٧ بشأن حماية الوطن والمواطن وفى المواد ٢٢ و٢٣ و٢٥ و٢٦ من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الاحزاب السياسية .

د ـــ من حكم بادانته فى احدى الجرائم المنصوص عليها فى البابين الاول والثانى من الكتاب الثانى من قانون العقوبات .

وذلك كله مالم يكن المحكوم عليه قد رد اليه اعتباره .

(المادة السادسة)

يجوز للجنة المنصوص عليها فى المادة الثامنة فى القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ أن تصدر قرارا بحرمان أى شخص من الانتماء الى الاحزاب السياسية أو ممارسة أى حق أو نشاط سياسى ، اذا ثبت لها من التحقيق الذى يجريه المدعى العام الاشتراكى وفقا لاحكام هذا القانون أنه اتى افعالا من شأنها افساد الحياة السياسية فى البلاد أو تعريض الوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعى للخطر ، أو قام بالدعوة أو الاشتراك فى الدعوة الى مذاهب تنطوى على انكار للشرائع السماوية أو تتنافى مع أحكامها ، سواء كان ذلك بصورة فردية أو من خلال تنظيم معاد لنظام المجتمع .

ويعد من قبيل افساد الحياة السياسية وتعريض الوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعى للخطر نشر أو كتابة أو اذاعة مقالات أو اشاعات كاذبة أو مغرضة فى داخل البلاد أو خارجها يكون من شأنها المساس بالمصالح القومية للدولة أو اشاعة روح الهزيمة أو التحريض على مايمس السلام الاجتماعى والوحدة الوطنية .

واذا كان الامر متعلقا بأحد أعضاء مجلس الشعب قام المدعى العام الاشتراكى بابلاغ المجلس بما هو منسوب الى العضو .. ولا يجوز له اتخاذ اجراءات ضد العضو قبل أن يأذن له المجلس بذلك .

(المادة السابعة)

لاتسرى أحكام المواد الثلاث السابقة على من يصدر بشأنهم قرار بالعفو أو الاستثناء من رئيس الجمهورية ، وذلك بعد تاريخ العمل بهذا القانون .»

(المادة الثامنة)

الصحافة ملك الشعب ، ويصدر رئيس الجمهورية ورئيس الاتحاد الاشتراكى القرارات المنفذة لذلك بناء على اقتراح المجلس الاعلى للصحافة .

وتلتزم الصحف ووسائل الاعلام فيما تنشره أو تذيعه بأحكام المادة الأولى من هذا القانون وكذلك بأحكام القوانين المنظمة للصحافة والنشر وأحكام ميثاق الشرف الصحفى .

ويكون الحزب مسئولا طبقا لقانون تنظيم الاحزاب السياسية عما تنشره الصحف التى يصدرها . ويلتزم الحزب بتعيين أحد قياداته مشرفا ومسئولا عن تحرير مايصدره من صحف للتعبير عن أرائه .

ومع عدم الاخلال بحق اقامة الدعوى الجنائية يؤاخذ تأديبيا كل عضو بنقابة الصحفيين ينشر أو يذيع بالصحف أو بواسائل الاعلام فى الداخل أو الخارج أمورا تنطوى **على مساس بنظام الدولة الاشتراكى الديمقراطى أو** السلام الاجتماعى أو الوحدة الوطنية أو المكاسب الاشتراكية للعمال والفلاحين ، أو غير ذلك مما يعد خروجا على أحكام ميثاق الشرف الصحفى .

وللمجلس الاعلى للصحافة أن يكلف المدعى العام الاشتراكى تحقيق أى بلاغ أو شكوى فى هذا الشأن على أن يقدم تقريرا بنتيجة التحقيق الى المجلس يبلغ الى نقابة الصحفيين .

(المادة التاسعة)

يسرى حكم المادة ٨٠ فقرة (د) وأحكام الباب الرابع عشر من الكتاب الثانى من قانون العقوبات بشأن الجنح التى تقع بواسطة الصحف وغيرها من طرق النشر على ماينشره أو يذيعه أى مصرى فى الخارج اذا كان من شأنه المساس بالمصالح القومية العليا للبلاد أو إفساد الحياة السياسية وتعريض الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى للخطر .

(المادة العاشرة)

للجنة المنصوص عليها فى المادة ٨ من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية اذا ماثبت لها من تقرير المدعى العام الاشتراكى بناء على التحقيق الذى يجريه خروج أحد الاحزاب أو بعض قياداته على **مبادىء النظام الاشتراكى الديمقراطى** أو قيم المجتمع الروحية والدينية ، وارتكابه أو بعض

قياداته افعالا تهدد السلام الاجتماعى أو الوحدة الوطنية أو اذا قبل فى عضويته أى شخص على خلاف أحكام المواد الرابعة والخامسة والسادسة من هذا القانون ، أن توقف لمقتضيات المصلحة القومية أى قرار أو نشاط لأى حزب من الاحزاب السياسية .

ويعلن قرار الايقاف الى رئيس الحزب بكتاب موصى عليه بعلم الوصول فى مقر الحزب الرئيسى خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره .

(المادة الحادية عشرة)

يتولى المدعى العام الاشتراكى باعتباره مسئولا عن تأمين سلامة المجتمع ونظامه الأساسى طبقا للمادة ١٧٩ من الدستور سلطة التحقيق والادعاء بالنسبة لأى مخالفة لاحكام هذا القانون ، وله أن يستعين بمن يرى الاستعانة بهم من أعضاء الهيئات القضائية المنتدبين بمكتبه ويكون لهم فى سبيل ذلك كافة الاختصاصات المقررة لسلطات التحقيق طبقا لقانون الاجراءات الجنائية فيما عدا الحبس الاحتياطى .

ويجوز للمدعي العام الاشتراكى تكليف مأمورى الضبط القضائى أو أية جهة أخرى بجمع الاستدلالات ، واذا تبين له قيام دلائل جدية على وقوع جريمة جنائية أو تأديبية أثناء مباشرة اختصاصه ، أحال الأمر الى النيابة العامة أو النيابة الادارية أو السلطة التأديبية المختصة لاجراء شئونها فيها .

(المادة الثانية عشرة)

يخطر المدعى الاشتراكى مجلس الشعب بما يتخذه من اجراءات طبقا لاحكام هذا القانون خلال سبعة أيام من تاريخ اتخاذها وعليه أن يقدم تقريرا الى المجلس بما تم بشأن هذه الاجراءات وبما يكون قد صدر متعلقا بها من قرارات .

(المادة الثالثة عشرة)

مع عدم الاخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو أى قانون آخر يعاقب بالحبس مدة لاتقل عن ثلاثة أشهر وبغرامة لاتقل عن ثلاثمائه جنيه ولاتزيد على ثلاثة ألاف جنيه كل من يخالف أحكام المواد الرابعة والخامسة والسادسة والعاشرة من هذا القانون .

(المادة الرابعة عشرة)

يلغى كل حكم يخالف أحكام هذا القانون .

(المادة الخامسة عشرة)

ينشر هذا القانون فى الجريدة الرسمية ويعمل به من تاريخ نشره .

ونعود بعد ذلك الى مناقشة موضوع الاستفتاء الذى تم فى ٢١ مايو سنة ١٩٧٨ بشأن مبادىء حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى وأحكام القانون الذى صدر تطبيقا لهذا الاستفتاء (القانون ٣٣ لسنة ١٩٧٨) . وقد سبق الاشارة الى أن موضوعات هذا الاستفتاء متعددة ومتنوعة وتثير قضايا معقدة وخلافية كما أن صياغة مبادىء الاستفتاء ومن بعدها صياغة أحكام القانون جاءت فى عبارات مطاطة غير محددة ، أو على الاحرى عبارات انشائية .

ولنأخذ على سبيل المثال استخدام عبارة المساس « بالنظام الاشتراكى الديمقراطى » فقد جاء فى المبدأ الثالث من مبادىء الاستفتاء أن الصحافة هى السلطة الرابعة للشعب وهى ملك الشعب وفقا لأحكام القانون ١٥٦ لسنة ١٩٦٠ ويتعين عليها أن تلتزم **بنظام الدولة الاشتراكى الديمقراطى** والسلام الاجتماعى والوحدة الوطنية والمكاسب الاشتراكية للعمال والفلاحين وكذلك بميثاق الشرف الصحفى .

ثم جاءت المادة الأولى من القانون ٣٣ لسنة ١٩٧٨ تحظر أى دعوة يكون هدفها الترويج ــ لمذاهب ترمى الى مناهضة النظام الاشتراكى الديمقراطى والسلام الاجتماعى والوحدة الوطنية ... وتلا ذلك مانصت عليه الفقرة الثالثة من المادة الثامنة والتى تنص على أنه « ومن عدم الاخلال بحق اقامة الدعوى الجنائية يؤاخذ تأديبا كل عضو بنقابة الصحفيين ينشر أو يذيع بالصحف أو بوسائل الاعلام فى الداخل أو الخارج أمورا تنطوى على مساس **بنظام الدولة الاشتراكى الديمقراطى** أو السلام الاجتماعى أو الوحدة الوطنية ... » ثم مانصت عليه المادة العاشرة من القانون من أن « للجنة المنصوص عليها فى المادة ٨ من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الاحزاب السياسية اذا ماثبت لها من تقرير المدعى العام الاشتراكى ــ بناء على التحقيق الذى يجريه خروج بعض الاحزاب أو بعض قياداته على **مبادىء النظام الاشتراكى الديمقراطى** أو قيم المجتمع الروحية والدينية ... أن توقف لمقتضيات المصلحة القومية أى قرار أو نشاط لأى حزب من الأحزاب السياسية .»

ويسبق هذا القانون ومبادىء الاستفتاء الخاص بحماية الجبهة الداخلية أو السلام الاجتماعى

فى استخدام هذه العبارة القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الاحزاب السياسية . فقد جاء فى المادة الرابعة التى تنظم شروط تأسيس الحزب فى (٢) من الفقرة الأولى ـــ الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى **والنظام الاشتراكى الديمقراطى** والمكاسب الاشتراكية . وقد تعددت فى هذا القانون الاخير المواد التى تحدثت عن المساس **بالنظام الاشتراكى الديمقراطى** (مادة ٧ ومادة ١٩) .

وأعقب ذلك الاستفتاء الذى جرى فى ١٩ ابريل سنة ١٩٧٩ فقد عدد من بين الاسس التى يجرى عليها الاستفاء لتدعيم الديمقراطية « الالتزام بالحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى **والاشتراكية الديمقراطية** » . وجاء بعده قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ (الذى صدر فى فترة حل مجلس الشعب) بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الاحزاب السياسية مرددا هذه العبارة أيضا .

وخلال مناقشة المادة ٣ من الاقتراح بمشروع قانون بنظام الاحزاب السياسية فى مجلس الشعب تعرض أحد السادة الاعضاء لهذه العبارة[1] فقال « عندما أرجع الى المادة الأولى من الدستور أجد أن نصها هو مايأتى :

« جمهورية مصر العربية دولة نظامها ديمقراطى واشتراكى يقوم على تحالف قوى الشعب العاملة وكذلك أشارت المادة (٥) منه الى تعميق قيم الديمقراطية والاشتراكية .

وعندما نستعرض الدستور نجد أنه صدر فى ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ فى ظل المواثيق التى كانت موجودة ومنها ميثاق العمل الوطنى وهناك فرق كبير جدا فى المعنى بين عبارة « **الديمقراطية والاشتراكية** » وبين عبارة « **الاشتراكى الديمقراطى** » . وهذا النص أو هذه النظرية تتعارض مع ماجاء بالدستور فى مادتيه الأولى والخامسة . فعندما تختتم الفقرة الأولى من المادة المعروضة بعبارة **الاشتراكية الديمقراطية** » نجد أنها لاتتمشى مع النصوص الدستورية التى اشرت اليها . ولم يجد السيد العضو أى رد على تساؤله هذا .

وقال عضو آخر[2] **معترضا على عبارة الاشتراكية الديمقراطية ، قال أن تعريف الاشتراكية الديمقراطية « لايزال أمرا مطروحا على المفكرين والعاملين فى المجالات السياسية ، فلا يزالون يبحثون عن تفسير لها . اذن فقضية الاشتراكية الديمقراطية « لم يوضع تفسير محدد لها ، فهى مازالت محل اجتهاد فكيف نأتى هنا ونضع مثل هذه العبارة التى لم يستقر مفهومها فى أذهاننا بعد ...**

(١) جلسة ٣٠ مايو سنة ١٩٧٧ مضبطة الجلسة الثالثة والخمسين .

(٢) جلسة ٣٠ مايو سنة ١٩٧٧ مضبطة الجلسة الثالثة والخمسين .

ومن الغريب أن ممثل الحكومة فى الجلسة[1] أجاب على هذا الاعتراض بقوله « أن السيد العضو تساءل فى كلمته عن مفهوم « الاشتراكية الديمقراطية » وأننى على استعداد لان أجتمع مع سيادته خارج المجلس ، حتى لاأضيع وقت المجلس ، لاوضح له المقصود بالاشتراكية الديمقراطية » .

وأذكر أيضا أنه خلال مناقشة الاقتراح بمشروع قانون بنظام الاحزاب السياسية اعترض أحد الاعضاء على هذه العبارات المرسلة بلا تحديد فقال فى صدد المادة ١٧ من هذا المشروع[2] « أننا مادمنا فى مجال التقنين فاننى أود أن أنبه الى أن الدستور ينص على أنه لا جريمة ولا عقوبة الا بناء على قانون وقد تضمن البند الثالث عددا من الجرائم : منها الجرائم المخلة بالوحدة الوطنية أو بتحالف قوى الشعب العاملة أو بالسلام الاجتماعى أو بالنظام الاشتراكى الديمقراطى . فهل هذه جرائم جديدة أدخلت على قانون العقوبات ثم حددت واشترطت فيها شروط معينة من حيث توافر قصد خاص أو غير ذلك فاننى أرى إن يكون القانون واضحا فى النص لكى يكون واضحا عند التطبيق . فمثلا عندما نقول أن شخصا ارتكب جريمة مخلة بالوحدة الوطنية ماهى حدود هذه الجريمة ؟ وأى فعل يتدرج تحت حكم هذه الجريمة ؟ وهل يترك ذلك مجالا للبحث والايضاح ؟ أن الجرائم يجب الا يكون فيها مجال للاستفسار أو الايضاح . بل يجب أن يكون النص واضحا ومحددا أى يجب أن تكون الجريمة محددة والعقوبة عليها محددة كذلك .

وما يثار بشأن الجريمة المخلة بالوحدة الوطنية يثار أيضا بشأن الجريمة المخلة بتحالف قوى الشعب العاملة ، ويثار كذلك بشأن الجريمة المخلة بالسلام الاجتماعى أو المخلة بالنظام الاشتراكى الديمقراطى .»

وفى هذه المرة وقف أحد الاعضاء المبرزين فى حزب مصر العربى الاشتراكى فى ذلك الحين وأحد كبار مشرعية[3] وقال :

---

(١) وكان السيد الدكتور فؤاد محيى الدين وزير شئون مجلس الشعب .

(٢) جلسة ١٢ يونيو سنة ١٩٧٧ مضبطة الجلسة السابعة والخمسين (ص ٦٣٥٠ من مجموعة المضابط) .

(٣) العضو هو السيد الدكتور جمال العطيفى وكيل مجلس الشعب فى ذلك الحين وعضو حزب مصر العربى الاشتراكى الذى اصبح الحزب الوطنى الديمقراطى بعد ذلك ولم يدخله السيد العضو وكان قد نسب الى سيادته انه واضع الدستور .

« تساءل بعض الزملاء عن المقصود بالجرائم المخلة بالوحدة الوطنية وتحالف قوى الشعب العاملة والسلام الاجتماعى والنظام الاشتراكى الديمقراطى . أم أنها مجرد عبارات انشائية وأوصاف وردت فى النص وعما اذا كان يوجد فى قانون العقوبات جرائم منها مايسمى بجريمة الاخلال بالوحدة الوطنية أو جريمة الاخلال بالنظام الاشتراكى الديمقراطى ؟ ان هذا التساؤل فى محله ولكن الاجابة عنه قائمة وممكنة . وذلك لأننا لانبتدع جرائم خاصة ... ولكن قانون العقوبات به جرائم فعلا محددة ينطبق عليها وصف الجرائم المشار اليها » . وقبل أن يسترسل فى سرد هذه الجرائم قال بالحرف الواحد أنه يذكر « **كايضاح يثبت فى مضبطة المجلس لمن يطبق بعد ذلك أحكام القانون** . ويبدو أن سيادته قد نسى أن النصوص يجب ألا يكون فيها مجال للاستفسار أو الايضاح والا تضاربت الاحكام واهتزت موازين العدالة .

ومن الغريب أن السيد العضو وهو يدافع عن وجهة نظره أو نظر حزبه أورد أحكاما فى قانون العقوبات منها الحكم الوارد فى المادة ٩٨ (مكررا) التى أضيفت الى قانون العقوبات فى مايو سنة ١٩٧٠ والمادة ٩٨ مكررا من قانون العقوبات ومابعدها وكلها تعاقب على مناهضة المبادىء الأساسية التى يقوم عليها **نظام الحكم الاشتراكى فى الدولة** أو التى يقوم عليها **النظام الاشتراكى فى الدولة** (وليس النظام الاشتراكى الديمقراطى) .

وعندما تناول المادة ١٧٤ من قانون العقوبات التى تحرم تحبيذ أو ترويج المذاهب التى ترمى الى تغيير مبادىء الدستور الاساسية قال بالحرف الواحد أيضا « **وأن مبادىء الدستور الاساسية فى مصر هى النظام الاشتراكى الديمقراطى**[1] .

هذا هو تفسير أحد كبار المشرعين فى الحزب الحاكم فى ذلك الحين .. والتفسير يخاطب القاضى بأن يسقط حكم المادة الأولى من الدستور التى تنص على أن جمهورية مصر العربية دولة نظامها ديمقراطى واشتراكى . وأن يسقط ماجاء فى المادة ٥ عن تعميق القيم الديمقراطية والاشتراكية وأن يستبعد نص المادة ٤ التى تقول أن الاساس الاقتصادى لجمهورية مصر العربية هو « النظام الاشتراكى » وان يستمع القاضى الى الايضاح الذى طلب أن يثبت فى مضبطة المجلس لمن يطبق أحكام هذا القانون .

واذا كانت مبادىء الدستور الأساسية فى مصر هى النظام الاشتراكى الديمقراطى — على حد قول السيد العضو — فلماذا اذن كل هذا المجهود الذى يبذل حاليا فى مجلس الشعب لتعديل الدستور وفى مقدمة المواد المقترح تعديلها المادة الأولى ليصبح نصها « جمهورية مصر العربية دولة نظامها اشتراكى

---

(١) جلسة ١٢ يونيو سنة ١٩٧٧ مضبطة الجلسة السابعة والخمسين (ص ٦٣٥١ وما بعدها من مجموعة المضابط) .

ديمقراطى » . والمادة الرابعة ليصبح نصها « الاساس الاقتصادى لجمهورية مصر العربية هو النظام الاشتراكى الديمقراطى »[1]

وحقيقة الأمر ونحن فى سياق عبارة « النظام الاشتراكى الديمقراطى » أنه بعد حرب أكتوبر وماحققت من تقارب مصرى أمريكى أطلق العنان للأقلام والأصوات فى حقد جامح أسود تجرح وتشرح وتشوه فى النظام الاشتراكى الذى يقوم عليه النظام الاساسى للدستور الدائم . وازدادت الحملة ضراوة وشراسة مع سياسة الانفتاح ومع صدور القانون ٤٢ لسنة ١٩٧٤ باصدار نظام استثمار المال العربى والاجنبى وسلسلة القوانين التى صدرت بعد ذلك لتغير من مقومات الاقتصاد المصرى . ولم تعد كلمة الاشتراكية والواردة فى المادة الأولى من الدستور وكذلك المادة الرابعة مقبولة من بعض الدوائر المصرية والأجنبية[2] وأصبح الأمر يقتضى استبعاد كلمة الاشتراكية واحلال عبارة أخرى يمكن أن ترضى هذه الدوائر .

والمتتبع لهذا التحول يجد أن السيد رئيس الجمهورية فى خطابه فى افتتاح الدورة الأولى لمجلس الشعب فى نوفمبر سنة ١٩٧٦ اشار الى أنه اتخذ قرارا أن تتحول التنظيمات السياسية الثلاثة ــ ابتداء من اليوم ــ الى احزاب ، وأنه مهما اختلفت الأحزاب فى برامجها فهى ملتزمة بالاسس الثلاثة التى لاخلاف عليها وهى :

(أ) « الوحدة الوطنية » فلا تقوم الاحزاب على أسس دينية وعنصرية .

(ب) حتمية الحل الاشتراكى .

(جـ) السلام الاجتماعى فلا حقد ولا انتقام ولا بث للكراهية بين الفئات .

ومحصلة هذا الخطاب قيام نظام الاحزاب السياسية بديلا عن الاتحاد الاشتراكى العربى وإحلال عبارة حتمية الحل الاشتراكى بديلا عن الاشتراكية .

ثم جاء السيد رئيس الجمهورية فى خطابه فى عيد العمال فى أول مايو ١٩٧٧ وأعلن أن

---

(١) لم يجر الاستفتاء على هذا التعديل الدستورى الا فى ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ .

(٢) نشير مرة اخرى الى محاضر مجموعة العمل التى نظمها المجلس المصرى الامريكى للاستثمار (بتاريخ ١٢ اكتوبر سنة ١٩٧٦) والى التوصيات السياسية التى جاءت فى هذه المحاضر من جعل النظام السياسى فى مصر متمشيا مع السياسة الاقتصادية الجديدة للبلاد . وقد تم تعديل المادة الاولى والمادة الرابعة من الدستور وسنتناول المادتين خلال مناقشتنا للتعديلات الدستورية الاخيرة فى ختام هذا الكتاب .

نظامنا الاساسى هو النظام « الاشتراكى الديمقراطى » وهو نظام يقوم على أن الحرية لاتنفصل عن الاشتراكية وأنه لامحل للاجراءات والاساليب الاستثنائية التى تضحى بالفرد فى سبيل المجموع ، الأمر الذى ينتهى بجعل الفرد ترسا فى آلة تطحنه تحت وصاية وسيطرة مراكز القوى . وليس فى هذا النظام مكان لمراكز قوى جديدة تفرض وصايتها على الشعب ، فيبقى دائما هو وحده سيد نفسه وهو الذى يكفل حماية المكاسب الاشتراكية والحفاظ عليها ممثلة فى مكاسب العمال من حيث اشتراكهم فى الادارة والارباح وضمان العدل السياسى وعدم سيطرة الاقطاع ورأس المال على الحكم والحفاظ على نسبة الخمسين فى المائة المقررة للعمال والفلاحين على الاقل فى مجلس الشعب وفى كافة المجالس الشعبية ليتولوا أمورهم بأنفسهم ، ويعبروا باعتبارهم الاغلبية الساحقة عن مصالحهم بذاوتهم . وليكونوا دائما الرقباء على اصدار القوانين للشعب وعلى كافة الاجهزة الحكومية والعامة .

وهكذا انتقلنا من تعبير حتمية الحل الاشتراكى الى تعبير الاشتراكية الديمقراطية .

قد يكون من حق رئيس الجمهورية أن يقول أن نظاما معينا قد يكون أجدى وأنفع للشعب من نظام آخر . ولكن اذا كان هذا النظام يتعلق بالاساس الذى قام عليه الدستور الدائم فانه يتعين التزام الطريق الذى رسمه الدستور لتعديل مواده وأحكامه . ولكن النقد يوجه الى هؤلاء الذين يتلقفون كل كلمة أو عبارة تصدر عن رئيس الجمهورية ليجعلوا منها قاعدة حاكمة ولو تناقضت مع أحكام الدستور ذاته .»

وهكذا سربت عبارة « نظام الدولة الاشتراكى الديمقراطى » الى استفتاء ٢١ مايو ١٩٧٨ — بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى ثم مواد القانون ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بحماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى . ومن قبل ذلك سربت الى القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الاحزاب السياسية وبعد ذلك الى استفتاء ١٩ ابريل سنة ١٩٧٩ بشأن معاهدة السلام المصرية الاسرائيلية ومبادىء تدعيم الديمقراطية . ثم الى القرار بقانون ٣٦ لسنة ١٩٧٩ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الاحزاب السياسية (والذى صدر خلال حل مجلس الشعب) . وسنعرض لكل هذه الأمور فيما بعد ...

ويبدو التناقض واضحا أن تتسع التشريعات العادية لهذا التعبير « نظام الدولة الاشتراكى الديمقراطى » وهناك تعديلات دستورية مازالت محل نظر مجلس الشعب وفى مقدمتها تعديل المادة الأولى التى تنص على أن الدولة « نظامها ديمقراطى واشتراكى » وتعديل المادة الرابعة التى تنص على أن الاساس الاقتصادى للدولة هو « النظام الاشتراكى » وهذه التعديلات تستهدف احلال عبارة « النظام الاشتراكى الديمقراطى » محل عبارة « النظام الاشتراكى »[1] ...

---

(١) اجرى الاستفتاء على هذه التعديلات يوم ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠

ويبدو التناقض أيضا واضحا لو رجعنا الى ورقة أكتوبر التى جرى الاستفتاء عليها فى ١٥ مايو سنة ١٩٧٤ .

تقول ورقة أكتوبر :

« لقد أرجف الذين زعموا أننا نريد أن نلغى الميثاق أو أن نعدل عن اشتراكيتنا » ان وثائق الثورة لاتنسخ بعضها ولكنها تكمل بعضها البعض ، لقد قلت فى خطابى فى ٢٨ سبتمبر الماضى : أننى أومن بالاشتراكية وبأنها الحل الوحيد لمشكلة التقدم . ومبادىء الميثاق الاساسية قد استقرت فى دستورنا الدائم ولا يملك أحد تعديل الدستور الا باجراءات طويلة وبعد استفتاء شعبى .

ان المادة الأولى من الدستور تعلن أن ـــ جمهورية مصر العربية دولة نظامها ديمقراطى اشتراكى (النص الاصلى ديمقراطى واشتراكى)[1] يقوم على تحالف قوى الشعب العاملة »

والمادة الرابعة تؤكد أن « الاساس الاقتصادى لجمهورية مصر العربية هو النظام الاشتراكى القائم على الكفاية والعدل بما يحول دون الاستغلال ويهدف الى تذويب الفوارق بين الطبقات » .

والمادة ٢٦ تنص على حقوق العمال فى الادارة والارباح .

والمادة ٢٧ تحمى اجراءات الاصلاح الزراعى .

والمادة ٣٠ تنص على دعم القطاع العام وعلى أنه « يقود التقدم فى جميع المجالات ويتحمل المسئولية الرئيسية فى خطة التنمية » .

وبعد فاننا نرفض دعاوى الجمود باسم التمسك بالمبادىء فنحن الذين صنعنا مبادئنا ونحن القادرون على تطبيقها التطبيق المناسب للظروف الجديدة ، **ولكننا نرفض بنفس القوة الدعوة الى التخلى عن المبادىء التى ارتضاها شعبنا بحجة تغير الظروف . فالمبادىء الاساسية لاتتغير بتغير الظروف والا لما كانت ترقى لمستوى المبادىء** ، وانما الذى يجب أن يتغير هو التطبيق وهذا مانحن بصدده .»

ولا حاجة لأن نعود مرة أخرى الى ماسبق أن عرضنا له فى الفصل الأول ـــ النظام السياسى ـــ ونحن فى سياق مناقشة التعديلات المقترح ادخالها على الدستور . ففقد ناقشنا بالتفصيل عبارات « النظام الاشتراكى الديمقراطى » و« النظرية الاشتراكية الديمقراطية » و« مبادىء الديمقراطية

---

(١) سبق الاشارة فى الفصل الاول ـــ النظام السياسى ـــ الى النص الاصلى للمادة الاولى : جمهورية مصر العربية دولة نظامها ديمقراطى واشتراكى يقوم على تحالف قوى الشعب العاملة . فليس النص « ديمقراطى اشتراكى » واوضحنا الفارق الكبير بين العبارتين .

الاشتراكية » . هذه العبارات التى يراد اقحامها على الدستور بديلا عن الديمقراطية والاشتراكية والتى أقحمت على بعض التشريعات رغم مافى ذلك من شائبة عدم الدستورية ومن تخلّ عن المبادىء التى ارتضاها شعبنا فى دستوره الدائم . وقد يكون من المفيد أن نعود الى ترديد بعض العبارات التى ذكرناها عن مبادىء الاشتراكية الديمقراطية فقد قلنا أن مثل هذه المبادىء التى عرفها العالم تمتد على مساحة واسعة ، بداية بتحويل الملكية الخاصة الى اشتراكية وسائل الانتاج ، واعتبار التأميم هدفا لتحقيق ذلك اتصالا ينبذ هذا الاصل من أصول الاشتراكية والتخلى عن لغة التأميم والتى أصبحت على حد قول بعض قيادات الاشتراكية الديمقراطية لاتناسب مجتمع غرب أوروبا الذى يتمتع بدرجة عالية من الرخاء ، والذى وصل فيه العمال الى مستوى معيشة مرتفع ، وانتهاء لأن تصبح المظلة الواقية للرأسمالية . فقد أضحت الاحزاب الاشتراكية الديمقراطية تتبنى اليوم العلاقات الاقتصادية الرأسمالية مع هوامش اصلاحية واجتماعية ، سعيا لكسب أصوات الناخبين ، دون أن تغير شيئا من اضطراد تركيز رأس المال فى أيدى القلة وسيطرة القوى الرأسمالية على توجيه الحكم .

وقد انتهينا الى التساؤل « اذا كانت هذه هى المساحة الواسعة التى تحركت على أرضها الاشتراكية الديمقراطية الأوروبية التى تسعى إلى الارتباط بها والى الانتساب الى حركتها (حركة الاشتراكية الدولية) فالى أى أرضية من هذه المساحة الواسعة سيكون انتساب مذهب الاشتراكية الديمقراطية الذى سيكون نظاما لجمهورية مصر العربية ومذهبا للحزب الوطنى الديمقراطى .

وهذا المعنى هو نفس ماأشار اليه أحد السادة أعضاء مجلس الشعب خلال مناقشة الاقتراح بمشروع قانون بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى . فقد قال « **ان عبارات الاقتراح بمشروع قانون المعروض مطاطة وهو حين ينص على النظام الاشتراكى الديمقراطى فانه قد يثير اختلافا فى الرأى فقد أرى نقطة ماأشتراكية ديمقراطية ويراها زميل آخر اشتراكية ماركسية أو يراها ثالث أنها رأسمالية وذلك لعدم وجود ضوابط فى الاقتراح بمشروع قانون**[١] .

وقبل أن نستطرد فى التعليق على أحكام القانون ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بحماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى الذى صدر استجابة للاستفتاء الذى جرى فى ٢١ مايو سنة ١٩٧٨ يتعين أن نشير الى عبارة ترددت خلال مناقشة هذا الاقتراح بمشروع قانون وخلال مناقشة الاقتراح بمشروع القانون الخاص بنظام الاحزاب (القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧) وقد ترددت هذه العبارة على لسان المقرر ورئيس لجنة الشئون التشريعية وهى عبارة : « **نحن بصدد قانون يجرم سياسيا وليس تجريما عقابيا** »[٢] . وكان هذا ردا على أعضاء مجلس الشعب الذين اصروا على ضرورة الالتزام بأحكام المادة ٦٦ من الدستور التى تنص على أنه

(١) مضبطة الجلسة السابعة والسبعين (اول يونية سنة ١٩٧٨) .

(٢) انظر على سبيل المثال جلسة اول يونية سنة ١٩٧٨ (مضبطة الجلسة السابعة والسبعين ص ٣١) .

« ... لاجريمة ولا عقوبة الا بناء على قانون ولا توقع عقوبة الا بحكم قضائى ، **ولاعقاب الا على الافعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون .»**

وهذه الدعوى تحمل الخطر على الحقوق والحريات التى كفلها الدستور ، وتعطى للأغلبية الحزبية داخل مجلس الشعب — والتشريع فى يدها — سلاحا يمكن أن تسكت به كل صوت معارض وأن تصيب به الحياة السياسية بالشلل ، وأن تدور بهذه الدعوى حول النصوص والاحكام الدستورية لتشل فاعليتها وتفرغها من كل مضمون . وهذا سلاح لا حدود لاستخدامه ولا حدود للادعاء به . قد نعرف متى بدأ ولكن لايمكن التكهن بأين ومتى يتوقف ...

وقد عبر الكثير من الكتاب الفلاسفة عن التباين الواسع والتعارض العميق بين لفظى العدل والسياسة[1] ويقول الفيلسوف الفرنسى باسكال ، فى معرض أفكاره ، العدل مفهوم ثابت ومستقر ومكين بينما يجمع الكتاب الفلاسفة أن مفهوم السياسة متغير ومتحرك ثم هو غير ثابت وليس له من حدود معينة[2] .

واذا عدنا الى مراجعة عامة لأحكام القانون ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بحماية الجبهة الداخلية نجد أنها تتضمن القواعد التالية :

١ — حرمان من يثبت أنه يدعو أو يشترك فى الدعوة الى مذاهب تنطوى على انكار للشرائع السماوية أو تتنافى مع أحكامها من تولى الوظائف العليا التى تقوم على التوجيه والقيادة فى الدولة أو القطاع العام أو الوظائف ذات التأثير فى الرأى العام ومناصب الاعضاء المعينين فى مجالس ادارات الهيئات والشركات العامة والمؤسسات الصحفية .

٢ — حرمان كل من يدعو أو من يشترك فى الدعوة الى مذاهب تنطوى على إنكار للشرائع السماوية أو تتنافى مع أحكامها مما تحظره المادتان ٩٨ (١) و١٧٤ من قانون العقوبات من الترشيح لعضوية المجالس المحلية أو الجمعيات التعاونية أو مجالس ادارة النقابات العمالية أو المهنية أو اتحاداتها أو مجالس ادارة الشركات المساهمة أو المؤسسات الصحفية .

٣ — حظر انتماء بعض الاشخاص الى الاحزاب السياسية وحظر مباشرتهم للحقوق أو الانشطة السياسية ومن بينهم من كان بالفعل منتميا الى بعض الاحزاب أو عضوا فى مجلس الشعب بمقتضى

---

(١) **L'opposition des mots justice et politipue est flagrant (Les grandes procés politipue de L'histoire, paris 1962 p. 10)**

(٢) وقد تضمن هذه الافكار كتاب « اراء حول العدالة » **Vues sure la justoce de D. W Thorp, p. 57**

القوانين القائمة قبل صدور قانون ٣٣ لسنة ١٩٧٨ وتطبيقا للقانون رقم ٤٠ لـ " ١٩٧٧ بنظام الاحزاب السياسية .

٤ ــ وقف أى قرار أو نشاط لأى حزب من الاحزاب السياسية .

سلطات مطلقة للمدعى العام (الاشتراكى) فى مجال تطبيق القانون ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بحماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى :

والقانون بالاضافة الى هذا يعطى المدعى العام (الاشتراكى) سلطة التحقيق والادعاء لأى مخالفة لأحكام القانون ويكون له فى سبيل ذلك كل الاختصاصات المقررة لسلطات التحقيق طبقا لقانون الاجراءات الجنائية فيما عدا الحبس الاحتياطى . ويجيز له تكليف مأمورى الضبطية القضائية أو أية جهة أخرى بجمع الاستدلالات .

ثم أن القانون يجعل من مجلس الشعب ــ الذى خصه الدستور بسلطة التشريع ــ هيئة للنظر فى تظلمات من شملهم الحرمان من الانتماء الى الاحزاب السياسية أو مباشرة الانشطة السياسية ، والبت فى هذه التظلمات بالتطبيق للمادة الرابعة منه .

واذا استعرضنا المادة الثانية من هذا القانون نجد أنها تحظر تولى الوظائف العليا التى تقوم على التوجيه والقيادة ، والوظائف ذات التأثير فى الرأى العام ، وبعض الوظائف والمناصب الأخرى على كل من يثبت من التحقيق الذى يجريه المدعى العام الاشتراكى أنه يدعو أو يشترك فى الدعوة الى مذاهب تنطوى على انكار للشرائع السماوية أو تتنافى مع أحكامها . ويقف الحكم عند هذا الحد ، مطلق وشامل وعام . فهو لايشترط سبق صدور حكم على هذا المواطن يدينه حتى بمظنة الدعوة الى مثل هذه المذاهب (رفض أعضاء مجلس الشعب من الحزب الحاكم تعديلا تقدم به أحد أعضاء المعارضة بهذا المعنى(١)) .

وللمدعى العام (الاشتراكى) بالنسبة لهذا المواطن كافة الاختصاصات المقررة لسلطات التحقيق طبقا لقانون الاجراءات الجنائية فيما عدا الحبس الاحتياطى . واذا رجعنا الى الدستور نجد أنه لايفرق بين التفتيش والقبض والحبس الاحتياطى . اذ يشترط صراحة صدور أمر بأى من هذه الاجراءات من القاضى المختص أو النيابة العامة . فالمادة ٤١ من الدستور تنص على مايلى :.

---

(١) جلسة اول يونيو سنة ١٩٧٨ مضبطة الجلسة السابعة والسبعين ص ٣١ .

« الحرية الشخصية حق طبيعى وهى مصونة لاتمس ، وفيما عدا حالة التلبس لايجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأى قيد أو منعه من التنقل الا بأمر تستلزمه ضرورة التحقيق وصيانة أمن المجتمع ، ويصدر هذا الأمر من القاضى المختص أو النيابة العامة ، وذلك وفقا لأحكام القانون .»

وبمقتضى المادة الحادية عشرة أصبح المدعى العام الاشتراكى يملك كل هذه الاختصاصات ــ فيما عدا الحبس الاحتياطى . وهذا أمر يتعارض كما رأينا مع الحكم الصريح للدستور الذى يقصر هذه الاختصاصات على القضاء والنيابة العامة .

وهذه المادة تعطى المدعى العام الاشتراكى الى جانب كل هذه السلطات تكليف مأمورى الضبط القضائى أو أية جهة أخرى بجمع الاستدلالات . وقد أثارت عبارة أو أية جهة أخرى اعتراض أحد الاعضاء وطالب بحذف هذه العبارة « حتى لانعود الى اجراءات المباحث الجنائية وغيرها .» (ولكن مرة أخرى رفض أعضاء مجلس الشعب من الحزب الحاكم هذا الحذف)[1] .

والمدعى العام فى ذلك لايملك سلطات التحقيق وحدها ولكنه يملك سلطان الحكم أيضا ، فهو الادعاء وهو القاضى ، له أن يطلب من الجهة المختصة عزل الموظف من وظيفته أو على الأحرى فصله منها وإقصاؤه الى وظيفة أو عمل ثانوى .

ولا أرى حاجة للتأكيد على تعارض مثل هذا الحكم مع نصوص صريحة فى الدستور نذكر منها :

المادة ٧ التى تنص على أن « تكفل الدولة تكافؤ الفرص لجميع المواطنين » .

والمادة ١٤ التى تنص على أن « الوظائف العامة حق للمواطنين ... وتكفل الدولة حمايتهم ... ولايجوز فصلهم بغير الطريق التأديبى الا فى الأحوال التى يحددها القانون » .

والمادة ٤٠ التى تنص على « المواطنون لدى القانون سواء وهم متساوون فى الحقوق والواجبات العامة لاتمييز بينهم فى ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة » .

ونتساءل بعد ذلك ماذا ستكون وسائل المدعى العام الاشتراكى فى إثبات أن هذا المواطن يدعو أو يشترك فى الدعوة الى مذاهب تنطوى على إنكار للشرائع السماوية أو تتنافى مع أحكامها .

(١) نفس المرجع السابق ص ٥٩ و ٦٠ .

هل الشبهة والاشتباه ، وهل الشهرة والاشتهار ، وهل الوشاية والوشاة ، وهل التقارير والتحريات وهل الايذاء البدنى أو المعنوى ، ستكون هى وسيلة المدعى العام الاشتراكى فى تعقب المواطنين واتهامهم بانكار الشرائع السماوية ؟ خاصة وأن المادة ١١ من القانون تجعل له الحق بتكليف أية جهة أخرى بجمع الاستدلالات ؟

كل ذلك والشريعة الاسلامية ــ وهى مصدر رئيسى للتشريع[١] (مادة ٢ من الدستور) ــ قاطعة فى أن التعرض لمعتقدات المواطنين الدينية والتشكيك فى ايمانهم برسالات السماء يتناقض مع أصولها .

واذا كان علماء القانون الجنائى يقولون أن المقياس الخلقى يتصل بالمقاصد والنيات ولا يتصل بالأفعال المجردة عن ذلك ، بينما القانون لايتصل الا بالأفعال الظاهرة المحددة وعليها يجرى العقاب . فان الشريعة الاسلامية تسبق علماء القانون الجنائى الوضعى فى هذا الرأى . ولنستعيد ماكتبه أحد أساتذة الشريعة الاسلامية فهو يقول :

« وخلاصة القول أن الشريعة لاتعاقب فى الدنيا الا على الجرائم التى تظهر ويمكن اثباتها ، ويترك ماوراء ذلك الى يوم القيامة فالله سبحانه هو الذى لاتخفى عليه خافية فى الأرض ولا فى السماء ، ويجازى كل امرىء بما صنع . قال تعالى : « فمن يعمل مثقال ذرة خيرا يره ، ومن يعمل مثقال ذرة شرا يره » وأنها (أى الشريعة) لتنهى عن التجسس لمعرفة الجرائم التى يظن وقوعها ، وتجيز التحرى لمعرفة المجرم فى جريمة وقعت »[٢]

ويستطرد فضيلته فيقول أن هذا التقسيم الذى قسمت فيه الشريعة الى جرائم يجرى فيها حكم القضاء فى الدنيا ، وجرائم لاتخضع لحكم القضاء ، ولكنها تخضع لحكم الديان ــ هو المنهاج الذى يقرره علماء الاخلاق ويستشهد بما قاله الفيلسوف ليوازن فى تعذر الاثبات فى الجرائم المتصلة بالسيرة الشخصية التى لايمكن اثباتها ، أو يكون اثباتها بطرق لاتتفق مع الاخلاق . وفى ذلك يقول الفيلسوف ليوازن[٣].

« اقامة الدليل على مثل هذه الاعمال من أصعب الامور ، ولا يمكن الحصول على الاثبات

---

(١) اصبح النص بعد التعديل الدستورى الاخير المصدر الرئيسى للتشريع .

(٢) فضيلة الشيخ محمد ابو زهرة استاذ الشريعة الاسلامية فى كتابة عن الجريمة والعقوبة فى الفقة الاسلامى ص ٥٩ وما بعدها .

(٣) يراجع ايضا اصول التشريع لبنتام ، ترجمة المرحوم احمد فتحى زغلول ح ١ ص ٥٨ و ٥٩ .

الا باتخاذ الوشاة واستعمال السعاية ، وتكثير عدد الرقباء ، والالتجاء الى التجسس فى ذاته مبيح ضار ، يخاف على نفسه البرىء والجانى معا ، وكذلك كل من يتصل به ، فيصير البقاء فى المجتمع خطرا ، لهذا الذعر العام ، ولسريان النميمة فيركن الناس الى العزلة وتقل الثقة بينهم ويكون القانون قد حاول اجتناب رذيلة فأتى بأرذل منها .»

وتأتى بعد ذلك المادة الثالثة من القانون لتقرر للمدعى العام (الاشتراكى) نفس الحق فى الاعتراض على المرشحين لعضوية المجالس المحلية أو الجمعيات التعاونية أو مجالس ادارة النقابات العمالية أو المهنية أو اتحاداتها أو الهيئات أو مجالس ادارة الشركات المساهمة أو المؤسسات الصحفية ، اذا قامت لديه دلائل جديدة على أن المرشح يدعو أو يشترك فى الدعوة الى مذاهب تنطوى على انكار للشرائع السماوية وتتنافى مع أحكامها مما تحظره المادتان ٩٨ (أ) و ١٧٤ من قانون العقوبات . ويبلغ قراره بالاعتراض الى المرشح والى الجهة التى تتلقى طلبات الترشيح وتصدر الجهة ذات الشأن قرارها فى هذا الاعتراض . نفس الحق للمدعى العام (الاشتراكى) مطلق وعام وشامل يمتد الى أى شخص . ولعله من الجدير بالذكر فى هذا المقام أن قضية الانتماء لجماعة التكفير والهجرة طلبت فيها النيابة العسكرية تطبيق المواد ٩٨ أ وب على المتهمين فيها .

المدعى العام (الاشتراكى) وسلطاته فيما يتعلق بالنشاط الحزبى

وتتعاقب مواد القانون فى توسيع دائرة هذه الحقوق المطلقة والعامة والشاملة للمدعى العام (الاشتراكى) . .

فتشمل نشاط الاحزاب السياسية اذ تجعل له المادة السادسة أن يتعقب نشاط أى شخص ينتمى الى حزب من الاحزاب السياسية وأن يجرى تحقيقا معه يثبت أنه « أتى أفعالا من شأنها افساد الحياة السياسية فى البلاد أو تعريض الوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعى للخطر ، أو قام بالدعوة أو الاشتراك فى الدعوة الى مذاهب تنطوى على انكار للشرائع السماوية أو تتنافى مع أحكامها سواء كان ذلك بصورة فردية أو من خلال تنظيم حزبى أو تنظيم معاد لنظام المجتمع .

ويعد من قبيل افساد الحياة السياسية وتعريض الوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعى للخطر نشر أو كتابة أو اذاعة مقالات أو اشاعات كاذبة أو مغرضة فى داخل البلاد أو خارجها يكون من شأنها المساس بالمصالح القومية للدولة أو اشاعة روح الهزيمة أو التحريض على مايمس السلام الاجتماعى والوحدة الوطنية » .

نفس العبارات المطاطة غير المحددة ونفس العبارات العامة التى تعوزها الدقة والتحديد اللازمان فى لغة التشريع . وتقدير لاحدود له يملكه شخص واحد هو المدعى العام (الاشتراكى) فى تفهم وتحديد مقاصد ومرامى وأهداف مقال ينشره أو يذيعه كاتب من الكتاب .

واذا أثبت المدعى العام الاشتراكى أن المواطن الذى ينتمى الى حزب من الأحزاب قد أتى مثل هذه الأفعال رفع الامر للجنة المنصوص عليها فى المادة الثامنة من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الاحزاب السياسية التى يجوز لها أن تصدر قرارها بحرمان هذا المواطن من الانتماء الى الأحزاب السياسية .

ونظرا للارتباط الوثيق بين القانون الذى نحن بصدد الكلام عنه (القانون ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بحماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى) . والقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية فان الأمر سيقتضى التعرض لهذا القانون الأخير وخاصة ماتعلق باللجنة المنصوص عليها فى المادة الثامنة منه ... والتى أناط بها القانون الخاص بنظام الأحزاب السياسية البت فى اخطار (طلب) تأسيس الحزب .

ونبادر الى القول أن هذه المادة قد أدخلت عليها تعديلات جذرية بالقرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ (الذى أصدره رئيس الجمهورية خلال فترة حل مجلس الشعب) ويمكن أن نوجز هذه التعديلات فيما يلى :

(أ) كان تشكيل اللجنة التى أناط بها القانون البت فى اخطار تأسيس الحزب ، وفق القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ ، على النحو التالى :

١ ـــ أمين اللجنة المركزية — رئيسا
٢ ـــ وزير العدل
٣ ـــ الوزير المختص بالتنظيمات الشعبية والسياسية
٤ ـــ وزير الداخلية — أعضاء
٥ ـــ ثلاثة من غير المنتمين الى أى حزب سياسى من بين رؤساء الهيئات القضائية السابقين أو نوابهم ويصدر باختيارهم قرار من رئيس اللجنة المركزية .

وقد أصبح التشكيل وفق القرار بالقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ كالآتى :

١ ـــ أمين اللجنة المركزية — رئيسا
٢ ـــ وزير العدل
٣ ـــ وزير الداخلية
٤ ـــ وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء — أعضاء

٥ ــ ثلاثة من غير المنتمين الى أى حزب سياسى من بين رؤساء الهيئات القضائية السابقين أو نوابهم أو وكلائهم يصدر باختيارهم قرار من رئيس اللجنة المركزية

ويحل محل أمين اللجنة المركزية فى الرئاسة عند غيابه أقدم أمين مساعد لهذه اللجنة وفى حالة غيابهما معا أو وجود مانع لديهما أو غيبة اللجنة المركزية يصدر رئيس الاتحاد الاشتراكى العربى قرارا باختيار من يحل محل رئيس لجنة شئون الاحزاب .

وقد أضاف التعديل حكما جديدا بالا يكون اجتماع اللجنة صحيحا الا بحضور رئيسها وأربعة من أعضائها من بينهم الاعضاء المنصوص عليهم فى البنود ٢ و٣ و٤ (أى وزراء العدل والداخلية والدولة لشئون مجلس الوزراء) أى أن هذا الحكم يقتضى لصحة اجتماع اللجنة ضرورة حضور أو تواجد الوزراء الثلاثة ويكفى واحد فقط من رجال القضاء السابقين المنصوص عليهم فى البند ٥ .

وتكون قرارات اللجنة بأغلبية أصوات الحاضرين (أى يكفى ثلاثة أصوات للاعتراض على تأسيس الحزب) وعند التساوى يرجح رأى الجانب الذى منه الرئيس .

(ب) كان للجنة بمقتضى القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الاعتراض على الاخطار بتأسيس الحزب بقرار مسبب وذلك خلال ثلاثين يوما من تاريخ عرض الاخطار بتأسيس الحزب .

كما كان القانون يقضى بأن يتمتع الحزب بالشخصية الاعتبارية ويمارس نشاطه السياسى وذلك اعتبارا من اليوم الثانى لانقضاء مدة الثلاثين يوما اذا لم تبد اللجنة اعتراضها على التأسيس (مادة ٩ من القانون) .

والقرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ يمد المدة الى ثلاثة أشهر ويعتبر انقضاء مدة الثلاثة الأشهر المشار اليها دون اصدار قرار من اللجنة بالبت فى تأسيس الحزب بمثابة قرار بالاعتراض على هذا التأسيس .

(جـ) كان القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ يجيز لطالبى التأسيس الطعن فى قرار الاعتراض أمام محكمة القضاء الادارى خلال الثلاثين يوما التالية لاخطارهم به وتفصل المحكمة فى الطعن خلال أربعة أشهر على الاكثر من تاريخ ايداع عريضته .

وجاء القرار بقانون ليقيم محكمة من نوع خاص (اذا اجيز تسميتها محكمة) اطلق عليها **(الدائرة الأولى للمحكمة الادارية العليا التى يرأسها رئيس مجلس الدولة ، على أن ينضم لتشكيلها**

عدد مماثل من أعضاء مجلس الشعب يختارهم المجلس فى بداية كل دورة من بين أعضائه وفقا للقواعد التى يضعها المجلس .

وتفصل المحكمة المذكورة فى الطعن خلال أربعة أشهر على الأكثر من تاريخ ايداع عريضته إما بالغاء القرار المطعون فيه أو بتأييده ، وعند تساوى الاصوات يرجح الجانب الذى منه الرئيس .

(د) كانت المادة ١٧ من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ تجعل الاختصاص للسلطة القضائية (محكمة القضاء الادارى) فى المنازعات الخاصة بحل الحزب أو وقف نشاطه أو وقف أى قرار من قراراته فجاءت المادة ١٧ من القرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ لترفع يد السلطة القضائية عن هذه المنازعات وتسندها الى تشكيل خاص اطلق عليه (**الدائرة الاولى للمحكمة الادارية العليا**) **التى يرأسها رئيس مجلس الدولة ، على أن ينضم لتشكيلها عدد مماثل من أعضاء مجلس الشعب يختارهم المجلس . — أى مجلس الشعب — فى بداية كل دورة من بين أعضائه وفقا للقواعد التى يضعها المجلس** . والأمر كذلك بالنسبة لوقف اصدار صحف الحزب فقد جعل القرار بقانون الاختصاص فيه لهذا التشكيل الخاص مستبعدا كل اختصاص للقضاء العادى فى هذا الخصوص .

ونظرا لاهمية نص المادة ١٧ من القرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ الذى عدل القانون ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الاحزاب السياسية فاننا نورد هذا النص فيما يلى كاملا :

« يجوز لرئيس لجنة شئون الاحزاب السياسية — بعد موافقتها — أن يطلب من المحكمة الادارية العليا بتشكيلها المنصوص عليه فى المادة (٨) الحكم بصفة مستعجلة بحل الحزب — وتصفيه أمواله وتحديد الجهة التى تؤول اليها هذه الأموال وذلك اذا ثبت من تقرير المدعى العام الاشتراكى بعد التحقيق الذى يجريه تخلف أو زوال أى شرط من الشروط المنصوص عليها فى المادة (٤) من هذا القانون .

وعلى المحكمة تحديد جلسة لنظر هذا الطلب خلال السبعة أيام التالية لاعلان عريضته الى رئيس الحزب بمقره الرئيسى ، وتفصل المحكمة فى طلب الحل خلال ثلاثين يوما من تاريخ الجلسة المذكورة .

ويجوز للجنة شئون الاحزاب السياسية لمقتضيات المصلحة القومية العليا وقف اصدار صحف الحزب أو نشاطه أو أى قرار أو تصرف مخالف اتخذه الحزب وذلك فى الحالة المبينه فى الفقرة الأولى من هذه المادة أو كان مترتبا على هذه المخالفة ، أو فى حالة ماذا ثبت لدى اللجنة من تقرير المدعى العام (الاشتراكى) المشار اليه فى الفقرة الأولى خروج أى حزب سياسى أو بعض قياداته أو أعضائه على المبادىء المنصوص عليها فى المادتين (٣ أو ٤) من هذا القانون .

وعلى اللجنة أن تصدر قرار الوقف اذا ثبت لها على النحو السالف ذكره أن الحزب قد قبل فى عضويته أى شخص ممن تنطبق عليهم أحكام المواد الثانية أو الثالثة أو الرابعة أو الخامسة أو السادسة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ المشار اليه .

وينفذ قرار الايقاف من تاريخ صدوره ويجب نشره فى الجريدة الرسمية وفى احدى الصحف اليومية واسعة الانتشار ، كما يعلن الى رئيس الحزب فى مقر الحزب الرئيسى خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره بكتاب موصى عليه بعلم الوصول .

وتسرى بالنسبة للطعن فى قرار الايقاف الاجراءات والمواعيد والاحكام المنصوص عليها فى الفقرتين الحادية عشرة والثانية عشرة من المادة (٨) من هذا القانون »(١) .

وسنرجىء الكلام عن هذه المادة وماابتدعته من تشكيل خاص للمحاكم للجزء الخاص بالنظام القضائى فى الدستور الدائم . على أننا نبادر الى القول أن الفقه الدستورى فى مصر قد استقر على أن اختصاص (البرلمان) وسلطاته وحقوقه انما يحددها الدستور نفسه فلا يجوز منحه سلطات قضائية الا بالدستور نفسه . ومالم ينص الدستور على هذا المنح فان مبدأ فصل السلطة التشريعية عن السلطة القضائية يجب أن يكون محترما . ولا يمكن منح البرلمان شيئا من هذه السلطات بقانون عادى(٢) .

والتساؤل المعروض بعد ذلك كيف يتفق هذا مع ماابتدعه القرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ من

---

(١) نظرا لاهمية القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ المعدل بقرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ بنظام الاحزاب السياسية ومساسه ببعض مبادىء الدستور الدائم فاننا سنعرض له فى سياق مناقشاتنا للاستفتاءات .

(٢) تشير تاكدا لما استقر عليه الفقة الدستورى فى هذا الخصوص الى تقرير لجنة الشئون الدستورية فى مجلس الشيوخ ملحق رقم ٩٣ ص ٢٦٧ من مجموعة الملاحق جلسة ٢٤ مارس سنة ١٩٤٧ ـــ والمناقشات فى جلسة ٢٤ مارس ١٩٤٧ ص ٥٦٩ وما بعدها من مجموعة المضابط وموافقة المجلس فى جلسة اول ابريل سنة ١٩٤٧ ص ٥٦٩ وما بعدها من مجموعة المضابط) ويؤكد هذا التقرير على اننا لو فرضنا ان الدستور لم ينص على تخويل مجلس النواب حق اتهام الوزراء وتخويل المجلس المخصوص حق محاكمتهم لما اجاز تخويله هذا الحق بأى حال . وكما انه ليس للبرلمان الا السلطات التى خولها له الدستور . فكذلك لا يجوز تعديل تلك السلطة بتوسيع دائرتها وتضييقها بقانون عادى ، وانظر ايضا تقريرا آخر للجنة الشئون الدستورية بتأكيد مبدأ أن النصوص الدستورية لاتقبل القياس عليها أو التوسع فى تطبيقها ملحق رقم ٩٥ ص ٦٠٢ وما بعدها من مجموعة الملاحق والمناقشة وقرار المجلس فى جلسة ٢٤ يونية سنة ١٩٤٨ ص ٨٠٤ من مجموعة الضوابط) . وهناك من السوابق البرلمانية الكثير والكثير والذى يؤكد احترام الفصل الكامل بين السلطة التشريعية والقضائية وعدم التأثير بأى صورة من الصور فى سير القضايا ولا حتى مناقشة موضوع معروض على القضاء او تتولاه النيابة العامة وسنشير الى بعض هذه السابق فيما بعد .

قيام المجلس (مجلس الشعب) فى بداية كل دورة باختيار عدد من أعضائه ليتقلدوا منصة القضاء بالتساوى والتماثل مع الدائرة الأولى للمحكمة الادارية العليا التى يرأسها رئيس مجلس الدولة وليحكموا فى كل المنازعات التى تنشأ حول الأحزاب السياسية وحلها ووقف نشاطها أو وقف أى قرار من قراراتها أو وقف اصدار صحفها . ومرة أخرى سنعود الى هذا الموضوع لاهميته الدستورية فى قراءتنا لمواد الدستور الدائم التى أرست النظام القانونى والقضائى لجمهورية مصر العربية .

سلطات المدعى العام (الاشتراكى) بالنسبة لعضوية مجلس الشعب

واستطرادا لمناقشتنا لمواد القانون ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بحماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى نقول أن المادة السادسة التى نحن بصدد الكلام عنها تعطى للمدعى العام (الاشتراكى) أن يجرى التحقيق مع عضو مجلس الشعب اذا نسب اليه ارتكاب أفعال مما نصت عليها المادة المذكورة . وكل مااشترطته الفقره الاخيرة من هذه المادة هو الاذن السابق للمجلس باجراء هذا التحقيق .

ولما كان مجلس الشعب قد استند الى مذكرة مقدمة من المدعى العام (الاشتراكى) وأجرى على أساسها حكم المادة ٩٦ من الدستور فى شأن احد أعضائه واسقط عنه العضوية[1] . فانه يتعين لاهمية هذه السابقة أن نتناولها من جميع جوانبها لمعرفة مدى اتفاقها من المبادىء الدستورية والاصول اللائحية وما استقر عليه الفقه الدستورى والبرلمانى فى هذا الشأن .

واتصالا بهذا الموضوع نقول أن المادة ٩٩ من الدستور تنص على أنه « لايجوز فى غير حالة التلبس بالجريمة ، اتخاذ اية اجراءات جنائية ضد عضو مجلس الشعب الا بإذن سابق من المجلس . وفى غير دور انعقاد المجلس يتعين أخذ إذن رئيس المجلس ويخطر المجلس عند أول انعقاد له بما اتخذ من اجراء » .

وقد أوردت المادة ٣١٦ من اللائحة الداخلية هذا النص الدستورى كما نصت المادة ٣١٧ على مايلى : يقدم طلب الاذن برفع الحصانة عن العضو الى رئيس المجلس من وزير العدل ، أو ممن يريد رفع

(١) العضو ابو العز حسن الحريرى عضو مجلس الشعب عن دائرة قسم كرموز محافظة الاسكندرية (تقرير اللجنة التشريعية بشأن الاقتراح المقدم من بعض السادة الاعضاء باسقاط العضوية عن السيد ابو العز حسن الحريرى وقد تضمنت مذكرة المدعى العام (الاشتراكى) المؤرخة ٢٠ / ٦ / ١٩٧٨ — ملحق رقم ٣ مضبطة الجلسة التاسعة والثمانين ٢٦ يوليه سنة ١٩٧٨ المناقشة وقرار المجلس باسقاط العضوية عن سيادته .

دعوى مباشرة الى المحاكم الجنائية — ويجب أن يرفق بالطلب أوراق القضية المطلوب اتخاذ اجراءات فيها[1] ..

ولا حاجة للقول بأن الاجماع الدستورى منعقد فقها وحكما على أنه لايمكن للبرلمان أن يؤدى وظائفه على الوجه الاكمل الا اذا كان استقلاله أعضائه تاما ومكفولا وظلت حريته بعيدة عن كل ماقد يؤثر فيها سواء من ناحية الحكومة أو الافراد . اذ أن الوزارة عندما تكون مسئولة سياسيا أمام البرلمان فقد تدفعها رغبتها فى حماية تصرفاتها الى استعمال صور من التهديد والانتقام ضد كل عضو يزعجهابحملاته وخاصة اذا كانت تسندها أغلبية برلمانية . لذلك تنص الدساتير عادة على طائفة من الضمانات من بينها الحصانة البرلمانية .

ونظرا لاهمية هذا الضمان فقد اثار الكثير من المناقشات منذ بداية الحياة النيابية فى ظل دستور ١٩٢٣ . وقد أعطت هذه المساجلات الطويلة لموضوع الحصانة ابعاده السليمة . ويمكن أن نشير الى بعض من السوابق والمفاهيم فى هذا الخصوص .

* الدستور قرر هذا المبدأ ضمانا لاستقلال البرلمان فى عمله وتمكينا لاعضائه من القيام بمهمتهم النيابية دون ازعاج أو تهديد ، ولم تقرر لمصلحة النائب بل لمصلحة سلطة الأمة . وينبنى على ذلك أنه لايجوز للعضو أن يتنازل عنها ولا يمكن السير فى الاجراءات الا بعد موافقة المجلس . وتبعا لهذا يجب على المحاكم أن توقف الاجراءات نفسها ولو طلب العضو الاستمرار فيها ، كما أنه يترتب على ذلك امكان الدفع بالحصانة فى اية حالة كانت عليها الدعوى (ولو لأول مرة أمام محكمة النقض)[2] .

* ولايصح أن يستجوب العضو ولا أن يصدر ضده أمر احضار ولا ضبط ولا قبض ولا ترفع ضده دعوى أمام القضاء الجنائى ولا يفتش منزله ولا تضبط رسائله[3] .

* استقرت السوابق على أن تشير اللجنة المختصة بنظر طلبات رفع الحصانة فى تقريرها — ويقرها

---

(١) ينص مشروع اللائحة الداخلية المعروض حاليا على المجلس فى المادة ٣٦٠ منه على ان يقدم طلب الاذن برفع الحصانة عن العضو الى رئيس المجلس من وزير العدل ، او من المدعى الاشتراكى فيما يدخل فى اختصاصاته قانونا . او ممن رفع دعوى مباشرة ضد العضو امام المحاكم الجنائية . (وقد وافق المجلس نهائيا على مشروع اللائحة الداخلية فى ١٦ اكتوبر سنة ١٩٧٩) .

(٢) انظر جلسة مجلس النواب ١٠ مايو سنة ١٩٣٢ صفحة ٧١٨ وما بعدها .

(٣) انظر تقرير لجنة الحقانية عن الحصانة البرلمانية بمناسبة الاجراءات المتخذه ضد احد الاعضاء جلسة النواب فى ٢٧ ديسمبر سنة ١٩٢٦ صفحة ١٦٥ وما بعدها من مجموعة المضابط .

المجلس على ذلك — الى أن موافقتها على طلب رفع الحصانة لايتضمن القبض . واذا رئى القبض تعين على وزير العدل أن يطلب اذن المجلس نظرا لخطورة القبض على العضو وبعد اثره اذ به ينتزع العضو من مقعده ويحال بينه وبين وظيفته التى أنابته الامة لها .

* جرت التقاليد البرلمانية على أن وزير الحقانية (وزير العدل) هو الذى يتولى طلب رفع الحصانة البرلمانية أو اخطار المجلس بالاجراءات التى اتخذت ضد أحد الاعضاء اذا بدأت قبل دور الانعقاد . فليس لموظف من المرؤوسين له مهما علا مقامه أن يتولى بنفسه رفع هذا الأمر للمجلس[1]

هذه بعض المبادىء التى استقرت فى خصوص الحصانة البرلمانية فى تاريخنا النيابى ، وغيرها كثير ، وهى كلها تستهدف احاطة العضو بسياج من الحماية ورفع أى شبهة للتعنت أو التعسف أو الاجراءات الكيدية من جانب الحكومة التى تستهدف منع العضو من استعمال حقوقه النيابية أو ممارسة الضغط عليه لتغيير موقفه أو رأيه أو اتخاذ موقف أو رأى معين ..[2] .

ونقف عند المبدأ الاخير وهو ضرورة أن يتولى وزير العدل بنفسه طلب رفع الحصانة البرلمانية عن عضو المجلس . وهو المبدأ الذى استقر منذ بداية الحياة النيابية واصبح جزءا من اللوائح الداخلية للمجالس السابقة على ثورة ٢٣ يوليو وللمجالس التى قامت بعد ذلك .

واتصالا بما سبق نعود الى الاجراءات التى اتخذها المدعى العام (الاشتراكى) مع عضو من أعضاء مجلس الشعب . ويتبين من المناقشات التى دارت حول هذا الموضوع فى المجلس ، ومن تقرير اللجنة التشريعية فيه ، أن رجال الأمن قد نسبوا الى العضو قيامه بقيادة أحد المظاهرات وقبض عليه وأحيل الى النيابة التى أفرجت عنه بكفالة ثم على القضاء الذى أصدر قراره بالافراج دون ضمان . وبعد ذلك فوجىء العضو باستمرار حبسه بناء على قرار من المدعى العام (الاشتراكى) بالتحفظ عليه لمدة ٦٠ يوما وذلك بتاريخ ٢٠ مايو ثم بقرار آخر من المدعى العام (الاشتراكى) برفع التحفظ عليه فى اليوم التالى !!

وقد تمت كل هذه الاجراءات فى غيبة كاملة من المجلس . فلم نجد بمراجعة أوراق هذا الموضوع مايفيد بأن المدعى العام (الاشتراكى) قد استأذن المجلس فى اتخاذ اجراءات ضد العضو ، حتى لو

(١) انظر تقرير لجنة الحقانية عن الحصانة البرلمانية بمناسبة الاجراءات المتخذه ضد احد النواب نفس المرجع السابق .

(٢) يراجع هذا تفصيليا فى مؤلف للكاتب عن احكام الدستور والنظام الداخلى للبرلمان والسوابق البرلمانية فى التطبيق ص ٥٩ وما بعدها .

سلمنا جدلا بأن المدعى العام (الاشتراكى) يملك هذا الحق . فهو لم يلتزم حتى بما جاء فى الفقرة الأخيرة من المادة السادسة التى تنص على أنه « اذا كان الامر متعلقاً بأحد أعضاء مجلس الشعب قام المدعى العام (الاشتراكى) بابلاغ المجلس بما هو منسوب الى العضو . ولا يجوز له اتخاذ اجراءات ضد العضو قبل أن يأذن المجلس بذلك » هذا اذا كان له حق اصلا فى أن يتقدم بمثل هذا الطلب الى مجلس الشعب وقد رأينا كيف استقرت السوابق والاحكام على قصر حق طلب رفع الحصانة على وزير العدل وحده .

وقصر هذا الحق على وزير العدل يتفق مع أحكام الدستور ومع طبيعة الحصانة البرلمانية نفسها . فالقصد منها حماية العضو ، وبالتالى حماية المجلس ، من تعنت الحكومة .

وقد يتبين من الأوراق الخاصة بطلب رفع الحصانة أن وزير العدل قد تعسف فى استخدام حقه وحمل النيابة على تحريك الدعوى ضد العضو لاسباب كيدية ، وهذا الأمر يحرك المسئولية السياسية تجاه الوزير المسئول — وهو وزير العدل — أمام المجلس . والدستور لايعرف مسئولا أمام المجلس الا الوزراء . ومن الخطر أن يعتبر موظف مهما عظمت مسئوليته وسما مركزه مسئولاً أمام البرلمان لان المسئول دون غيره هو الوزير الذى له شرف المسئولية أيا كانت[1] .

والنص الدستورى فى المادة ١٢٦ واضح فى هذا الشأن بأن الوزراء مسئولون أمام الشعب عن السياسة العامة للدولة ، وكل وزير مسئول عن أعمال وزارته » . وقد سبق أن أشرنا الى الاصول الدستورية المستقرة من أن سلطات البرلمان وحقوقه انما يحددها الدستور نفسه ، ولايجوز تضييقها أو توسيعها بقانون عادى ، وأن النصوص الدستورية لاتقبل القياس عليها أو التوسع فى تطبيقها .

ونعود بعد ذلك الى الاجراءات التى اتخذها المدعى العام (الاشتراكى) مع عضو من أعضاء مجلس الشعب . فهى غير دستورية أصلا لأنه لم يستأذن المجلس مقدما وفقا لحكم المادة السادسة من القانون ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بحماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى . ويبقى بعد ذلك الاجابة عن الشق الثانى من السؤال المطروح وهو الصلاحية الدستورية للمدعى العام (الاشتراكى) بالتقدم بطلب رفع الحصانة عن عضو مجلس الشعب مع افتراض الترخيص له بذلك بقانون عادى ومع افتراض الترخيص له بذلك أيضا من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب .

---

(١) يراجع فى هذا العرف المستقر تقرير لجنة الشئون الدستورية فى مجلس الشيوخ عن الاقتراح بقانون بالغاء المادة الثالثة من القانون رقم ٥٢ لسنة ٤٢ بانشاء ديوان المحاسبة وكانت تعامل رئيس ديوان المحاسبة معاملة الوزراء من حيث المحاكمة الجنائية — (ملحق رقم ٩٣ ص ٢١٧ من مجموعة الملاحق جلسة ٢٤ مارس ١٩٤٧ والمناقشات فى الجلسة المذكورة ص ٥٦٩ وما بعدها من مجموعة المضابط وموافقة المجلس فى جلسة اول ابريل سنة ٤٧ ص ٥٦٩ وما بعدها من مجموعة المضبطة) على اعتبار مثل هذا النص غير ادستورى ولا يمكن العمل به ويجب الغاؤه .

بين المدعي العام والمدعي العام الاشتراكي :

ويحتاج الامر فى ذلك الى متابعة تاريخية لوظيفة المدعى العام التى استحدثها التشريع المصرى :

ففى ١٩٧١/٦/١٧ صدر القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ بتنظيم فرض الحراسة وتأمين سلامة الشعب(١) أى أن هذا القانون قد صدر قبل صدور الدستور الدائم فى ١١ سبتمبر ١٩٧١ بما يقرب من ثلاثة أشهر .

والهدف من هذا التشريع كما هو واضح من مذكرته الايضاحية اخضاع الحراسات على الأموال التى كانت تفرض بقرار من السلطة التنفيذية ، وعلى أساس من السلطات المخولة لها بمقتضى قانون الطوارىء والقوانين التى تتناول بعض التدابير الخاصة بأمن الدولة ، الى ضوابط القانون ، « أى نقل مثل هذا النوع من الحراسات من مجال السلطان الادارى ووضعها فى أمانة القضاء داخل ضوابط قانونية ، تعطيه الصلاحية لكى يكون محلا للتطبيق من جانب هيئة قضائية » .

وبمراجعة القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ نجد أن المشرع قد عهد فى المادة ٥ من هذا القانون بالادعاء فى قضايا فرض الحراسة على الأموال الى مدع عام بدرجة وزير ، بكون تعينه واعفاؤه بقرار من رئيس الجمهورية .

وقد بررت المذكرة الايضاحية لهذا التشريع استحداث هذه الوظيفة الجديدة باعتبار انها تضيف ضمانا جديدا الى الضمانات القانونية والقضائية التى استنها التشريع ، فضلا عن أن استحداثها يبرره جسامة الفعل أو الافعال التى حددها المشرع واجاز فيها فرض الحراسة على المال ، ولخطورة الحراسة على المال وماقد تستتبعه من مصادرة المال الصالح للشعب .

كما أسندت المادة ٦ من هذا القانون للمدعى العام مباشرة اجراءات التحقيق السابقة على تدعيم الدعوى الى المحكمة المختصة بفرض الحراسة واناطت به رفع تقارير الى رئيس الجمهورية بمناسبة متابعته لقضايا الحراسات عن الاصلاحات ذات الطابع التشريعى أو التنظيمى التى يرى لزومها لتأمين المصالح العليا وحماية المكاسب الاشتراكية .

---

(١) هذا التشريع وافق عليه مجلس الوزراء قبل ١٥ مايو سنة ١٩٧١ ووافق عليه مجلس الشعب بعد هذا التاريخ مع اضافة مادة ٨ التى تعطى للمدعى العام ان يأمر بالتحفظ فى مكان امين على الاشخاص لمدة ستة اشهر مع جواز ان يطلب الى المحكمة المختصة بنظر قضايا فرض الحراسة و مد هذا التحفظ مددا متوالية اخرى تصل الى خمس سنوات .

ويستبين مما تقدم أن المدعى العام ، وظيفة استحدثها القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ بتنظيم فرض الحراسة وتأمين سلامة الشعب ليتولى وظيفة محددة ومهمة معينة وهى الادعاء فى قضايا فرض الحراسة ، واجراءات التحقيق السابقة على تقديم دعوى فرض الحراسة الى المحكمة المختصة بفرض الحراسة . والقانون كما أوضحنا سابق على صدور الدستور بما يقرب من ثلاثة أشهر .

واذا كان الدستور قد أفرد فصلا خاصا فى الباب الخامس « نظام الحكم » وهو الفصل السادس وجعل عنوانه « المدعى العام الاشتراكى » (المادة ١٧٩) . فليس هناك من سند فى الاعمال التحضيرية السابقة على الدستور ولا فى مرحلة الصياغة يفيد أن المدعى العام الذى استحدثه القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ هو المدعى العام الاشتراكى الذى عناه الدستور بما أورده فى المادة ١٧٩ منه . وان اطلاق اسم المدعى العام الاشتراكى على المدعى العام الذى عناه القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ انما هو تجوز لا أساس له من الدستور أو القانون ، ولا يمكن أن يرتب وضعا دستوريا أو قانونيا جديدا للمدعى العام غير الوضع القانونى الذى يضفيه عليه القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١[1] . ومن قبل ذلك فانه لايقبل القول أن الاستفتاء الذى جرى فى ٢١ مايو سنة ١٩٧٨ حول مبادىء حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى قد انشأ وظيفة المدعى العام الاشتراكى ، وذلك على أساس أن المبدأ الخامس من مبادىء الاستفتاء قد اشار الى هذه الوظيفة واسند اليها بعض السلطات . ذلك لان انشاء مثل هذه الوظيفة لايكون الا بقانون يصدر على مقتضى المادة ١٧٩ من الدستور . والاستفتاء كما أوضحنا هو دعوة لمجلس الشعب لاستصدار مثل هذا القانون ولذلك فاننا نتحفظ بداية على استخدام تعبير « المدعى العام الاشتراكى » فى مواد القانون ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بحماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى . فهذه الوظيفة لم تكن قد نشأت ونظمت بعد طبقا لما رسمته المادة ١٧٩ من الدستور .

ومما يؤيد وجهة النظر هذه أن التشريع الذى ينظم وظيفة المدعى العام الاشتراكى بالتطبيق للمادة ١٧٩ من الدستور ومازال مشروعا قيد البحث والدرس أمام تنظيمات الحزب الحاكم (الحزب الوطنى الديمقراطى) وأمام مجلس الوزراء ولم يعرض بعد على مجلس الشعب[2] .

والمشروع حسب الصيغة النهائية التى وافقت عليها الهيئة البرلمانية للحرب الحاكم والتى نشرت فى الصحف فى ١٠ مارس ١٩٨٠ يفرد فصلا خاصا لنظام المدعى العام الاشتراكى فى مشروع قرار رئيس

---

(١) وفى راينا ان تقارير مجلس الشعب التى ذهبت الى المدعى العام يخضع لرقابة مجلس الشعب ، وتكليف مجلس الشعب له ببعض المهام ، وصدور قرارات جمهورية بتعيين « مدع عام اشتراكى » كليهما لايمكن أن تغير من الوصف القانونى للمدعى العام باعتباره موظفا عاما يعين ويعفى بقرار من رئيس الجمهورية ولا يمكن ان تضفى على المدعى العام الاشتراكى التى عناها الدستور .

(٢) هذا الجزء يرجع تاريخ كتابته الى اواخر شهر مارس سنة ١٩٨٠ . وقد تم اقرار قانون حماية القيم من العيب وصدر فى ١٥ مايو سنة ١٩٨٠ . وبه فصل خاص عن المدعى العام الاشتراكى .

جمهورية مصر العربية بمشروع قانون « حماية القيم من العيب » . فقد افرد مشروع القانون للمدعى العام الاشتراكى الفصل الأول منه . ومواد هذا الفصل والتى تبدأ من المادة ٥ الى ١٥ تنظم طريقة ترشيح اسم المدعى العام الاشتراكى ، وتبعية المدعى العام الاشتراكى لمجلس الشعب ومسئوليته أمامه ، والشروط التى يجب توافرها فيه ، والفئات التى يختار منها ، وبعض الاعمال المحرمة عليه ، وطريقة مباشرته لاختصاصاته ، والأجهزة المعاونة له ، وافراد موازنة خاصة به .

ثم يأتى الفصل الثانى من مشروع قانون « حماية القيم من العيب »(١) قاطعا فى ذلك اذا تنص هذه المادة على أن « يتولى المدعى العام الاشتراكى دون غيره سلطة التحقيق والادعاء أمام محكمة القيم بالنسبة للافعال المنصوص عليها فى المادة الثالثة من هذا القانون ، كما يتولى كافة الاختصاصات **المقررة للمدعى العام فى القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ بتنظيم فرض الحراسة وتأمين سلامة الشعب ...»** .

واذا لم تكن وظيفة المدعى العام الاشتراكى المعنية بالمادة ١٧٩ من الدستور قائمة عند صدور القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بحماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى ، وهى ليست قائمة حتى الآن وهى كذلك حتى يصدر قانون « حماية القيم من العيب » الذى ينظم هذه الوظيفة .

والتشريع المصرى حتى الآن لايعرف الا المدعى العام ، الموظف العمومى ، الذى يعينه ويعفيه رئيس الجمهورية بالتطبيق للقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ .

عودة الى سلطات المدعى العام (الاشتراكى) وبالنسبة لعضو مجلس الشعب

ونعود مرة أخرى الى القول بأن مبدأ الحصانة البرلمانية الذى قرره الدستور الدائم فى المادة ٩٩ منه إنما قرره ضمانا لاستقلال المجلس فى عمله وتمكينا لأعضائه من القيام بمهمتهم النيابية دون ازعاج أو تهديد . وهى لم تقرر لمصلحة النائب بل لمصلحة سلطة الأمة كلها .. وقد أخذ الدستور الدائم بهذا المبدأ كما أخذت به كل الدساتير متجاوزا عما يمكن أن ينشأ عن تطبيقه من أثر فى بعض الاجراءات القضائية . اذ يرى الدستور أن الحكمة فى الحصانة أجل شأنا فهى أولى بالاعتبار واحق بالتقدير(٢) .

واذا كان الأمر كذلك بالنسبة للحصانة البرلمانية فان الاختصاصات والاجراءات التى خولت

(١) اثارت احكام هذا التشريع « حماية القيم من العيب » معارضة واسعة من قطاعات مختلفة من الشعب وفى مقدمتها الهيئات القضائية والمشتغلون فى القانون والنقابات المهنية وغيرها من الشخصيات العامة وسنشير الى ذلك فى معرض مناقشة احكام هذا التشريع على ضوء قراءاتنا لاحكام الدستور .

(٢) من كلمة لرئيس مجلس النواب فى جلسة ١١ يونية سنة ١٩٤١ ص ١٩٧٥ وما بعدها .

للمدعى العام بمقتضى القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ بتنظيم فرض الحراسة وتأمين سلامة الشعب وتلك المخولة بمقتضى القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بحماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى فى مواجهة اعضاء مجلس الشعب لابد وأن تثير قضايا هامة وخطيرة .

والمدعى العام له بمقتضى القانون ٣٤ لسنة ١٩٧١ اذا قامت دلائل جدية على أن الشخص أتى أفعالا من شأنها الاضرار بأمن البلاد من الخارج أو الداخل أو بالمصالح الاقتصادية للمجتمع الاشتراكى أو بالمكاسب الاشتراكية للفلاحين والعمال أو افساد الحياة السياسية فى البلاد أو تعريض الوحدة الوطنية للخطر (المادة ٢ من القانون) ان يأمر بمنع الشخص من التصرف فى أمواله أو ادارتها على أن يرفع الأمر الى المحكمة المختصة بقضايا فرض الحراسة خلال ستين يوما مع تاريخ صدور الأمر منه .

وله كذلك وفق المادة ٨ من هذا القانون أن يأمر بالتحفظ فى مكان أمين على الاشخاص المشار اليهم على أن يعرض الأمر على المحكمة المشار اليها خلال ستين يوما وله أن يطلب من المحكمة تجديد أمر التحفظ لمدد متوالية تصل الى خمس سنوات .

أى أن المدعى العام يملك اتخاذ كل الاجراءات الجنائية بما فيها تقييد حرية عضو مجلس الشعب وانتزاعه من مقعده والحيلولة بينه وبين مباشره وظيفته التى أنابته الأمة لها .

وله بمقتضى المادة ٦ من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ أن يجرى تحقيقا مع أحد الأعضاء بمجلس الشعب اذا كان منتميا الى حزب من الأحزاب السياسية ، وهو غالبا مايكون كذلك[1] بدعوة أنه أتى افعالا من شأنها افساد الحياة السياسية فى البلاد أو تعريض الوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعى للخطر أو اذا قام بالدعوة أو الاشتراك فى الدعوة الى مذاهب تنطوى على إنكار الشرائع السماوية أو تتنافى مع أحكامها . ويعد من قبيل افساد الحياة السياسية وتعريض الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى للخطر نشر أو كتابة أو اذاعة مقالات أو اشاعات كاذبة أو مغرضة فى داخل البلاد أو خارجها يكون من شأنها المساس بالمصالح القومية للدولة أو اشاعة روح الهزيمة أو التحريض على مايمس السلام الاجتماعى والوحدة الوطنية .

ويجوز للجنة المنصوص عليها فى المادة الثامنة من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الاحزاب السياسية . ان تصدر — بناء على هذا التحقيق الذى يجريه المدعى العام الاشتراكى — قرارا بحرمان عضو مجلس الشعب من الانتماء الى الاحزاب السياسية أو ممارسة أى حق أو نشاط سياسى .

وفى مثل هذه الحالة يواجه مجلس الشعب حالة فقدان أحد أعضائه لإحدى الصفات المشترطة فى العضو (أحد شروط العضوية) ، ويكون ملزما بأعمال حكم المادة ٩٦ من الدستور باسقاط العضوية عنه .

---

(١) وهو لابد أن يكون كذلك بعد أن أصبحت الانتخابات تجرى على أساس القوائم الحزبية .

ونبادر الى القول ان هذه الحالة الأخيرة تختلف عن الحالة المنصوص عليها فى المادة الرابعة من نفس القانون ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بحماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى ، وهى التى تحرم الانتماء الى الاحزاب السياسية أو مباشرة الحقوق أو الانشطة السياسية لكل من تسبب فى افساد الحياة السياسية قبل سنة ١٩٥٢ سواء كان ذلك بالاشتراك فى تقلد المناصب الوزارية منتميا الى الاحزاب السياسية التى تولت الحكم قبل يوليو ١٩٥٢ أو بالاشتراك فى قيادة الاحزاب أو ادراتها ... ويعتبر اشتراكا فى قيادة الحزب وادارته تولى مناصب الرئيس أو نواب الرئيس أو وكلائه او السكرتير العام المساعد أو أمين الصندوق أو عضو الهيئة العليا للحزب . (وهى المادة التى اعتمد عليها مجلس الشعب فى اسقاط عضويه المجلس عن السيد عبد الفتاح حسن عضو مجلس الشعب فى جلسة ٢٦ يونية ١٩٧٨ وهى نفس الجلسة التى اسقطت فيها العضوية عن السيد أبو العز الحريرى عضو مجلس الشعب) .

فالمادة الرابعة تفقد العضو إحدى الصفات المشترطة فى العضو (أحد شروط العضوية) بمقتضى القانون ، أما المادة ٨ فهى تفقد العضو احدى الصفات المشترطة فى العضو (أحد شروط العضوية) عن طريق هيئة خارجة عن المجلس وهى لجنة الاحزاب المنصوص عليها فى المادة الثامنة من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الاحزاب السياسية . ففى الحالة الأولى تقع العقوبة بالحرمان من الحقوق السياسية بحكم القانون والمجلس يسقط العضوية اعمالا لحكم القانون[1] وفى الحالة الثانية توقع العقوبة لجنة لاسلطان للمجلس عليها ولا رابطة بينهما وهى التى تملك سلطة التقدير والتقرير فى هذا الشأن . فهل يخضع مثل هذا القرار فيما بعد لسلطة التقدير والتقرير من جانب مجلس الشعب أو يكون المجلس ملزما بأعمال نص المادة ٩٦ من الدستور باسقاط العضوية . وماذا لو افترضنا — نظريا — أن أغلبية ثلثى أعضاء المجلس التى يتطلبها الدستور لاسقاط العضوية لم تتوفر فهل يبقى العضو يمارس مهامه النيابية وهناك قرار من لجنة الاحزاب — بناء على تحقيق المدعى العام بتحريم انتمائه الى الاحزاب السياسية أو ممارسة أى حق أو نشاط سياسى ؟

هذه هى بعض من المسائل التى تثير خلافات دستورية — ولابد أن يكون غيرها كثير — تعرض لنا ونحن فى صدد بعض التشريعات المعيبة التى تتابع صدورها فى السنوات الاخيرة .

واذا كان عضو مجلس الشعب الذى وفر له الدستور كافة الضمانات ليعبر فى حرية كاملة عن مختلف آراء واتجاهات وخلجات ومشاعر واحاسيس الجماهير . وجعل فى مقدمة هذه الضمانات عدم

---

(١) لنا ملاحظات على هذا الحكم واستناد مجلس الشعب اليه فى اسقاط العضوية عن السيد العضو عبد الفتاح حسن نشير اليها فيما بعد . واذكر انه خلال مناقشة مشروع القانون بتنظيم الاحزاب السياسية صرح السيد الدكتور وزير شئون مجلس الشعب (الدكتور فؤاد محيى الدين) بقوله « انتى اود ان اؤكد اننا — حزبا وحكومة — لن نسمح بعزل اى قيادة سياسية (جلسة ١٤ يونيو سنة ١٩٧٧ مضبطة الجلسة الحادية والستين ص ٦٥٢٢) ولعل سيادته كان يقصد حزب مصر العربى الاشتراكى فى ذلك الحين وليس الحزب الوطنى الديمقراطى .

المسئولية L'iresponsabilité Parlementaire التى يطلق عليها بعض الفقهاء تعبير « المناعة » وهى التى تنزع أصلا كل مسئولية جنائية ومدنية ــ ومن باب أولى كل مسئولية سياسية ــ عن كل مايبديه عضو البرلمان من الافكار والاراء فى أداء عمله فى المجلس أو لجانه (مادة ٩٨ من الدستور) وهى حسب اجماع الفقه الدستورى دائمة ونهائية فلا يصح مؤاخذة عضو سابق عما ابداه من الاراء والافكار فى المجلس أو لجانه مدة نيابته بحجة أن العضوية قد زالت عنه(١) .

واضاف الدستور الى عدم المسئولية الحصانه البرلمانية Linviolabilité Parlementaire لضمان عدم انتزاع العضو من مقعده أثناء الدورة أو تعويقه عن أداء مسئولياته النيابية (مادة ٩٩) وقد سبق الاشارة اليها .

واذا كان عضو مجلس الشعب الذى وفر له الدستور كل هذه الضمانات وغيرها يواجه مثل هذه المخاطر من الخارج ، من متابعة المدعى العام ولجنة الاحزاب ، ومن داخل المجلس ، من لجنة القيم التى استحدثتها اللائحة الداخلية فلابد وأن تنعكس هذه المخاطر على حركة العضو وحريته فى أدائه لواجبه الدستورى فى التشريع والرقابة وبالتالى تلقى ظلالها على الديمقراطية التى تعنى أول ماتعنى تفتح كل الآراء والاتجاهات المؤيدة والمعارضة .

ولعلنا نذكر ماسبق أن أشرنا اليه من أن المقرر ورئيس اللجنة التشريعية فى مجلس الشعب خلال مناقشة الاقتراح بمشروع القانون الخاص بحماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى ، وفى سياق دفاعهما عن المشروع ردا فى أكثر من مناسبة « أننا بصدد قانون يجرم سياسيا وليس تجريما عقابيا » . ونحن نتساءل عن حدود هذه المساءلة السياسية للعضو . وطبيعة العمل الذى يقوم به عضو مجلس الشعب سياسى فى جملته وتفصيله وفى جميع جوانبه ، فالتشريع عمل سياسى والرقابة عمل سياسى ومساءلة الحكومة عمل سياسى واقوال العضو وآراؤه وتصويته عمل سياسى . وكيف يفصل العضو بين مواقفه وأرائه التى يبديها فى المجلس ولجانه ، والتى رفع الدستور المسئولية عنها ، كيف يفصل العضو بينها وبين واجبه نحو شرح هذه المواقف والاراء والدفاع عنها فى دائرته الانتخابية وفى الاجتماعات التى يعقدها مع ناخبيه وفى الاتصالات التى يجريها مع غيرهم . وهذا حقه بل واجبه أمام من يمثلهم وينوب عنهم . وكيف يفصل عضو مجلس الشعب بين مواقفه وأرائه وتصويته داخل المجلس وبين مقال يكتبه أو ينشره أو يذيعه حول هذه المواقف والآراء وقد يكون هذا المقال هو الذى استند اليه المدعى العام ومن بعده لجنة الاحزاب فى اصدار قرارها بعدم ممارسته لاى حق أو نشاط سياسى .

---

(١) لعلنا نستعيد ما قاله احد رؤساء مجلس النواب السابقين فى جلسة ٢٢ فبراير سنة ١٩٣٩ ان سلطة النائب لا تحدها مقاعد الوزراء ولا كرسى الرياسة . والنائب داخل جدران القاعة لا يقيده اى قيد الا نظام الجلسة « مجموعة مضابط المجلس ص ١٠٧٠ » .

ان بين الشرعية السياسية والمساءلة السياسية خيط واه رفيع من الصعب ، ان لم يكن من المستحيل ، تبينه أو تحديده .

ونخلص من هذا كله وتعقيبا على ماأشرنا اليه فى خصوص الاجراء الذى اتخذه المدعى العام مع أحد أعضاء مجلس الشعب أن القانون الذى يفرض هذه المساءلة السياسية على عضو مجلس الشعب اذا كان يستهدف أن يحكم خطأ أو يدفع ضررا فهو يرتكب خطأ أجسم ويرتب ضررا أفدح . اذ تهتز مع مثل هذا القانون كل القيم والمفاهيم الدستورية المستقرة فقها وتطبيقا . وتصبح معه الحصانة البرلمانية وعدم مسئولية العضو عما يبديه من أفكار وأراء فى اداء عمله فى المجلس أو فى لجانه نصوصا وأحكاما دستورية تخضع لاعتبارات عارضة أو وقتية وليست ثابتة الأركان وطيدة الاسس كما ارادها الدستور .

واذا كان الاجراء الذى اقدم عليه المدعى العام فى اصداره قراره بالتحفظ على عضو من أعضاء مجلس الشعب دون اعتبار لحصانته البرلمانية — متذرعا بهذا النص القانونى أو ذلك — فالحصانة الدستورية قد انتهكت والعدوان لم يقع على العضو ولكنه وقع على المجلس التى تقررت الحصانة البرلمانية لحماية وظيفته الدستورية . وهذا الانتهاك قد وقع من موظف عام وهو مهما سما مركزه وعلت رتبته لايخضع للمساءلة السياسية أمام المجلس لان الوزراء وحدهم المسئولون أمام المجلس (المادة ١٢٦) . ولايمكن أن تمتد هذه المساءلة السياسية الى أى شخص آخر لان سلطان المجلس وحقوقه انما يحددها الدستور نفسه ولا يجوز توسيعها بقانون عادى ، كما أن النصوص الدستورية — كما أشرنا — لاتقبل القياس عليها أو التوسع فى تطبيقها . وحتى المادة ١٧٩ من الدستور التى نظمت وظيفة المدعى العام الاشتراكى لم تشر من قريب أو بعيد لهذه المسئولية السياسية . وفرق بان يكون المدعى العام الاشتراكى خاضعا لرقابة مجلس الشعب[1] وبين أن يكون مسئولا سياسيا أمام مجلس الشعب لان تقرير المسئولية وسحب الثقة من الوزير يرتب نتيجة الدستورية الحتمية وهو وجوب اعتزال الوزير لمنصبه (مادة ١٢٨ من الدستور) وليس الامر كذلك بالنسبة للمدعى العام أو المدعى العام الاشتراكى . ومن ثم لايستقيم القول بأن المدعى العام الاشتراكى يستمد حقه فى طلب رفع الحصانة من نص قانونى أولائحى .

المدعى العام غير المدعى العام الاشتراكى الذى عناه الدستور فى المادة ١٧٩ :

ويحتاج الامر ونحن فى صدد الكلام عن المدعى العام والقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ بتنظيم فرض الحراسة وتأمين سلامة الشعب أن نعرض لفلسفة هذا القانون . وقد أجملت المذكرة الايضاحية هذه

(١) قال السيد العضو ابو العز الحريرى بحق ان الاجراء الذى اتخذه المدعى العام الاشتراكى خاطىء فى الاصل لان المدعى العام الاشتراكى من الناحية الشكلية جهاز خاضع لمجلس الشعب ومجلس الشعب بالنسبة له سلطة اعلى وبالتالى ليس من حق المستوى الادنى ان يحقق مع المستوى الاعلى(انظر كلمة العضو فى جلسة اسقاط عضويته — مضبطة الجلسة التاسعة والثمانين ٢٦ يوليو سنة ١٩٧٨ ص ٢٤) .

الفلسفة أو السياسة . ومن المفيد أن نشير الى ماجاء فيها فى هذا الشأن ، وفى هذا تقول :

« أن تدابير الحراسة فى تاريخنا الثورى ، رغم ماشابها من تجاوز فى بعض الحالات ، قد لعبت دورا كبيرا فى ارساء نظامنا الاجتماعى والاقتصادى ، وقامت بمهام وطنية واجتماعية ، وفى دفع عجلة التحول الى الاشتراكية وفى حماية المفاهيم الاشتراكية وتعميق العلاقات الاجتماعية الجديدة . واذا كانت الثورات تلجأ الى الاجراءات الادارية وصولا الى ارساء مبادئها وقيمها ، فان استقرار هذه المبادىء والقيم مرهون دائما بالصياغة النظرية والتشريعية لها . وهذا مايوصف بتقنين وسيادة القانون .

واذا كان استمرار الثورة وحمايتها لابد أن يحاط بكل الضمانات من أجل صالح قوى الشعب العاملة صاحبة المصلحة الأولى فى الثورة ، فان استمرار الثورة لابد له من الحرية التى يجب أن تحاط أيضا بكل الضمانات . ونجاح الثورات يقاس دائما بمدى ماتحققه من توازن بين حماية الوطن وحرية المواطن وأمنه .

واذا كان من بين المبادىء المستقرة فى دستورنا (والحديث هنا عن الاعلان الدستورى الصادر فى ٢٦ مارس ١٩٦٤) حظر أى شكل من أشكال الاستغلال (مادة ٩ من الدستور) وعدم تعارض استخدام رأس المال مع الخير العام للشعب ، ووضع رأس المال فى خدمة الاقتصاد القومى (مادة ١٤ من الدستور) وكان أساس ثورتنا العدل الاجتماعى ، وقوامها الطهارة الثورية والنقاء الثورى ، فاننا لابد أن نضمن بنصوص القانون وأحكامه بقاء هذه القيم واستمرارها ورسوخها فى ضمير المجتمع والمواطن ، وفرض القيود على كل تحرك يستهدف الخروج عليها أو الاخلال بها أو النيل منها .

واذا كان هذا هو الاصل الذى يجب أن نحيطه بكل الضمانات القانونية ، فانه فى مجال الحراسات لابد من نظرة جديدة تعنى المراجعة ولا تعنى التراجع عن الخط الاساسى فى اقامة العدل الاجتماعى وارساء مبادئه ودعم قيمه ، وهذا يقتضى أن تكون الحراسة سلاح المجتمع يوقعها بنفسه وبضوابط القانون وضمانات القضاء ليحصن نفسه ضد كل عدوان على قيمه التى ارستها ثورته وليحمى مكاسب الشعب من كل عمل يستهدف الانتقاص أو المساس بها أو تعويقها وليجرد أعداء الوطن وأمنه وسلامته من أسلحتهم .

وعودة الى أحكام القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ بتنظيم فرض الحراسة وتأمين سلامة الشعب نجد أن هذا القانون فى المادة ٣ منه يركز على حماية المبادىء التى استقرت فى مواثيقنا الوطنية وفى الاعلان الدستورى الصادر فى مارس سنة ١٩٦٤ . فهو يتعقب فى كل بند من بنود هذه المادة الملكية الخاصة المشبوهة . ويستهدف حماية القطاع العام والدولة من فئة طفيلية ظهرت على سطح المجتمع ونجحت فى أن تحول بعض منجزات القطاع العام ، والجزء الكبير من الفائض الاقتصادى المتولد عنه والضرورى لاستمرار عملية التنمية ، وكذلك أموال الدولة ، الى ثروات خاصة . تلك الفئة التى استطاعت بنفوذها وأسلوب

انجازها لاعمالها أن تضخم من أموالها بطرق سهلة ، وفى غالبها غير مشروعة عن طريق توزيع الخامات والتوريدات والمقاولات والتسويق والسمسرة والوساطة بين القطاع العام والقطاع الخاص او بين القطاع العام والدولة او بين القطاع العام والقطاع العام . لذلك جاءت الفقرة الثانية من المادة الثالثة من هذا القانون تشير بكل وضوح الى هذه الفئة الطفيلية والمضاربة . فهى تجيز فرض الحراسة على أموال الشخص اذا قامت دلائل جدية على أن تضخم أمواله قد تم بالذات أوْ بواسطة الغير بسبب « استخدام الغش أو التواطؤ أو الرشوة فى تنفيذ عقود المقاولات أو التوريدات أو الاشغال العامة أو أى عقد ادارى مع الحكومة أو الهيئات أو المؤسسات العامة والوحدات التابعة لها أو أى من الاشخاص الاعتبارية العامة » واتصالا بهذه الفئة تأتى فئة أخرى تتمثل فى هؤلاء الذين يستولون بغير حق على الاموال العامة أو الخاصة المملوكة للدولة أو الاشخاص الاعتبارية .

ومحاربة لكل صور استغلال الانسان للانسان وتأمين الشعب على قوته وسلامة مجتمعه والتزاما بالسلوك السليم الذى يرفع كل صور المعاناة المادية والنفسية عن الجماهير كان اهتمام الفقرة الرابعة بمتابعة الاتجار والمتجرين فى الممنوعات (التهريب) أو فى السوق السوداء ، والذى يحقق ارباحا طائلة لطائفة من المحتكرين والسماسرة . وكذلك كانت المتابعة للمتلاعبين بقوت الشعب . كل ذلك حتى لاتزداد المشاكل الطاحنة التى تعانى منها الطبقات الشعبية الكادحة وحتى لاتنتشر انماط استهلاكية طفيلية شديدة الوطأه على الحياة الاجتماعية .

وهكذا تمضى بنود المادة ٣ من قانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ بتنظيم فرض الحراسة وتأمين سلامة الشعب فى تعقبها للثروات التى تنمو بغير جهد أو بالطرق غير المشروعة والتى تزيد من حدة التمايز الطبقى وتحول دون حله بالطرق السلمية الديمقراطية .

وقد سبق أن اشرنا الى أن هذا القانون قد وضع فى مرحلة كنا نتأهب فيها للانتقال على حد قول البعض — من مرحلة الشرعية الثورية الى مرحلة الشرعية الدستورية . فقد صدر هذا القانون سابقا على صدور الدستور الدائم بثلاثة أشهر . ثم جاء الدستور الدائم ليرسى المقومات الاساسية ، السياسية والاقتصادية والاجتماعية والقانونية للمجتمع . وكان الحذر واجبا من أنْ تتحول هذه الفئات الجديدة التى تضخمت أموالها الى جانب الفئات الرأسمالية والاقطاعية القديمة التى صفتها الثورة . كان الحذر من أن يتحول هؤلاء جميعا الى قوة ضاغطة على أجهزة الحكم والدولة لتغير من كل هذه المقومات الاساسية فى الدستور ضرورة ملحة .. وقد عبر برنامج العمل الوطنى ، وهو الوثيقة الوطنية التى سبقت الدستور الدائم بشهر واحد ، عن ذلك أصدق تعبير بقوله :

« أننا اذا كنا قد قضينا على تحالف الاقطاع والرجعية وتحكم رأس المال إلا أن طبيعة القوى الداخلية المعادية للتقدم والاشتراكية أنها لاتفقد الأمل بسهولة ، وقد تنشط بعد هدوء اذا وجدت ظرفا مواتيا معتمدة على أن تكسب تأييد القوى الخارجية المعادية والتى هى على استعداد دائم

للوقوف معها . من هنا يجب أن نكون دائما على حذر ازاء تحرك القوى المعادية فى الداخل وأن نفضح على الفور ماتبثه من سموم بيننا وأن نحمى بحبات عيوننا وحدتنا الوطنية .

آن محاولات الرجعية للعودة بالبلاد الى سابق وضعها أمر محكوم عليه تاريخيا بالخيبة ولكن هذا لايعنى أن نركن الى هدوء البال بل لابد من اليقظة والنضال » .

مسئولية المدعى العام الاشتراكى كما شرعها الدستور :

ومن هنا تتحدد الخلفية السياسية لوظيفة المدعى العام الاشتراكى التى استحدثها المشرع الدستورى فى المادة ١٧٩ من الدستور الدائم والتى تنص على أن « يكون المدعى العام الاشتراكى مسئولا عن اتخاذ الاجراءات التى تكفل تأمين حقوق الشعب وسلامة المجتمع ونظامه السياسى والحفاظ على المكاسب الاشتراكية والتزام السلوك الاشتراكى ، ويحدد القانون اختصاصاته الاخرى ، ويكون خاضعا لرقابة مجلس الشعب ، وذلك كله الوجه المبين فى القانون .

ونعود الى القول أن الدستور كل متكامل لايمكن أن يفهم حكم من أحكامه بمعزل عن الاحكام الاخرى . ومن استعراض تقسيمات الدستور الدائم وتفريعاته نجد أنه يأخذ أصلا بمبدأ الفصل بين السلطات . ففى الفصل الثانى من الباب الخامس الذى يرتب نظام الحكم خص مجلس الشعب (بالسلطة التشريعية) أى بوضع القواعد العامة . ثم تناول فى الفصل الثالث من نفس الباب (السلطة التنفيذية) بفرعيها ، رئيس الجمهورية والحكومة ، وهى الهيئة التى خصها الدستور بتنفيذ القواعد العامة التى تضعها السلطة التشريعية . ثم أفرد الفصل الرابع للسلطة القضائية وهى الهيئة التى أناط بها الدستور تطبيق هذه القواعد على المنازعات . حقيقة أن هناك صورا من التعاون بين السلطة التشريعية والتنفيذية ولكنه تعاون يحكمه الدستور ولا يجوز اصلا تجاوزه أو القياس عليه ثم هو لايخل أصلا بمبدأ الفصل بين السلطتين . على أن الدستور حرص على أن يكون الفصل كاملا بين السلطة القضائية وكلا من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية[1] ومن المستقر عليه فى الفقه الدستورى المصرى وفى الفقه الدستورى بصفة عامة وفى السوابق البرلمانية وفى التطبيق القانونى أن النيابة العامة هى جزء من السلطة القضائية

---

(١) يقول بعض فقهاء القانون الدستورى ان التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية امر جائز ومتصور — فى ظل نظام الفصل بين السلطات لأن كلا من السلطتين لها طابع الاجهزة السياسية العليا **Organe Politiques** اما الوظيفة القضائية فهى — كمبدأ — ليس لها هذه الطبيعة انظر على سبيل المثال : **M. Duverger, Manuel de droit cons et de science Politique p. 14.** وسنشير الى ذلك بالتفصيل عند عرضنا للنظام القانونى فى الدستور الدائم .

المستقلة ، ولها سلطانها فى تولى التحقيق على الوجه الذى تراه[١] .

وقد خص الدستور بعد ذلك الفصل الخامس للمحكمة الدستورية العليا واتبعه بالفصل السادس للمدعى العام الاشتراكى . واذا كانت السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية سلطات متعارف عليها واضحة المعالم محددة الاختصاصات ، فان وظيفة المدعى العام الاشتراكى . التى استحدثها الدستور فى الفصل السادس من الباب الخامس الذى تناول فيها الدستور نظام الحكم . هذه الوظيفة لابد للتعرف على طبيعتها وعلى اختصاصها وحدودها من مراجعة متفحصة للخلفية السياسية التى سبقت وعاصرت وضع الدستور — الدائم — وهى التى سبق أن أشرنا اليها ، والى مراجعة متفحصة للحكم الدستورى الذى ينظم هذه الوظيفة الى جانب النظرة الشاملة لاحكام الدستور الدائم باعتباره كلا متكاملا شأنه شأن كل الدساتير .

ويتعين بداية أن نرفع عن المشرع الدستورى مظنة الخلط بين هذه المؤسسات التى عددها الدستور فى باب نظام الحكم أو التداخل بين الاختصاصات التى فصلها لكل من مؤسسة من هذه المؤسسات . فالدستور وهو يستحدث هذه الوظيفة الجديدة لايمكن أن يحتمل أى تفسير لها يجعل منها تكرارا أو تداخلا أو خلطا مع مؤسسة أو سلطة دستورية أخرى ، وخاصة مع سلطة عنى الدستور بتأكيد استقلالها وحصانتها ، كالسلطة القضائية والنيابة العامة (التى تتولى التحقيق) والتى تعتبر جزءا لايتجزأ من هذه السلطة[٢] .

---

(١) انظر فى تأكيد ذلك على سبيل المثال كلمة الحكومة عن تعيين الحدود الدستورية التى يجب ان يدور حولها مناقشة استجواب خاص بحوادث احيل موضوعها الى النيابة العامة فى جلسة مجلس النواب ١٤ يناير سنة ١٩٤١ مجموعة المضابط ص ١٧٧٩ وما بعدها وكذلك مضبطة جلسة النواب فى ١٤ اكتوبر سنة ١٩٤١ ص ٢٥١١ من مجموعة المضابط .

كما اكدت ذلك ايضا محكمة جنايات القاهرة فى قرار حديث لها صدر فى جلسة ٥ ابريل سنة ١٩٨٠ فى شأن الطعن الذى تقدمت به النيابة العامة فى تشكيل هيئة المحكمة التى تنظر قضية وستنجهاوس وتنحية عضو اليمين وجاء فى هذا القرار « انه من المسلم فقها وقضاء ان النيابة العامة جزء من الهيئة القضائية تكفل المشرع بتنظيم تشكيلها اسوة بتشكيل القضاء فى القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٧٣ بشأن السلطة القضائية . فهى شعبة اصيلة من شعب هذه السلطة خول الشارع اعضاءها من بين ما خولهم سلطة التحقيق ومباشرة الدعوى الجنائية من تحريك وتسيير وان عملهم عمل قضائى صرف . ومن ثم فان السلطات المخولة للنيابة العامة هى مما يدخل فى وظيفة القضاء وفقا للمادة ١٦٦ فقرة ٢ من الدستور (ولا يجوز لاية سلطة التدخل فى القضايا او شئون العدالة) ولا يجوز لاى سلطة التدخل فيها او ممارستها باية صورة من الصور (انظر قرار المحكمة واسباب رفضها لطعن النيابة العامة فى صحيفة اهرام ٦ / ٤ /١٩٨٠ وصحيفة الاخبار فى نفس اليوم اليوم) .

(١) جاء فى قرار حديث لمحكمة جنايات القاهرة صدر فى ٥ / ٤ /١٩٨٠ فى سياق رفضها للطعن الذى تقدمت به النيابة العامة فى تشكيل هيئة المحكمة التى تنظر قضية وستنجهاوس وتنحية عضو اليمين انه « من المسلم ان المدعى العام الاشتراكى ليس فرعا من فروع القضاء فقد تولت المادة ١٧٩ من الدستور بيان المهام الموكولة اليه . وهو وفقا لهذا النص يشغل وظيفة من وظائف السلطة التنفيذية خاضعة لاشراف ورقابة السلطة التشريعية ، ومن ثم فلا يمكن ان يكون المشرع بما اوكل اليه من مهام قد منحه فى سبيل القيام بها اختصاصات تدخل فى نطاق اعمال السلطة القضائية ان يفضى ذلك لاهدار احد المبادىء الرئيسية التى يقوم عليها البناء الدستورى وهو استقلال القضاء (انظر نص القرار صحيفة الاهرام فى ٦ / ٤ / ١٩٨٠ والاخبار فى نفس اليوم) .

كما أن اخضاع المدعى العام الاشتراكى لرقابة مجلس الشعب كما هو واضح من الفقره الاخيرة للمادة ١٧٩ لابد أن تكون له دلالات ، أولها أن وظيفة المدعى العام لابد وأن تكون مرتبطة ارتباطا وثيقا بوظيفة مجلس الشعب .

واختصاصات مجلس الشعب كما حددها الدستور على سبيل الحصر يمكن أن نوجزها فيما يلى :

* التشريع واقرار السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة .

* الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية .

* الفصل فى صحة عضوية أعضائه وهو عمل سياسى (مع اسناد سلطة التحقيق فى الطعون المقدمة الى المجلس فى عضوية اعضائه الى محكمة النقض بوصفها عملا قضائيا) .

* المساءلة السياسية لرئيس الوزراء والوزراء هذا أمر يتبع الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية ويستتبعها سحب الثقة .

* الاتهام الجنائى لرئيس الجمهورية .

* احالة الوزير الى المحاكمة على مايقع منه من جرائم أثناء تأدية أعمال وظيفته أو بسببها .

ومن الواضح من استعراض هذه الاختصاصات أن هناك اختصاصا عاما وشاملا يربط بين هذه الاختصاصات كلها . والمرجع فى تحديد ماهية وطبيعة هذا الاختصاص الشامل الى « اعلان الدستور » والى أحكام الدستور نفسها . فقد أكد « اعلان الدستور » على سيادة القانون بقوله « ان سيادة القانون ليست ضمانا مطلوبا لحرية الفرد فحسب ، ولكنها الاساس الوحيد **لمشروعية السلطة** فى نفس الوقت » . وجاءت بعد ذلك المادة ٦٤ لتنص على أن سيادة القانون اساس الحكم فى الدولة والمادة ٦٥ لتؤكد على خضوع الدولة للقانون .

وسيادة القانون تعنى أول ماتعنى ومن سياق اعلان الدستور ومن سياق أحكامه ، تعنى سيادة الدستور أولا . اذ أن للقانون والدستور نفس الطبيعة القانونية ، فهما الاثنان يضعان وينظمان بطريقة عامة ومجردة وغير شخصية قواعد قانونية . ولا يوجد بينهما سوى فارق من حيث التدرج . فالقاعدة الدستورية وهى موضوعة على المستوى التشريعى الاعلى تقيد القانون العادى ، على نحو مايحد الاخير اللائحة .

ومن هنا فالرقابة التى يمارسها مجلس الشعب تشمل أول ماتشمل متابعة حركة السلطة والحكومة فى اتجاه الأهداف التى تغياها الدستور والقيم التى ارساها . وهذا ماعناه اعلان الدستور « بمشروعية السلطة » . وهذه المشروعية كما هو مستقر لايمكن أن تتحقق الا بتأصل فكرة الدستور والدستورية وتأكيد معنى سمو الدستور والقاعدة الدستورية . ومبدأ سمو الدستور ، كأمر متعارف عليه ، يضفى قوة خاصة لبعض المبادىء التي لايجوز للمشرع العادى اهدارها .

وكفالة دستورية القوانين وسمو القاعدة الدستورية ليست وقفا على المحكمة الدستورية العليا بعد صدور القاعدة التشريعية والعمل بها والدفع بعدم دستوريتها أمام احدى المحاكم العادية بمناسبة نظر احدى القضايا ، وتقدير هذه المحكمة لجدية الدفع ، ثم رفع الأمر للمحكمة الدستورية العليا ، كما فصل ذلك القانون الخاص بالمحكمة الدستورية العليا . ولكنها أصلا وأساسا من مسئوليات الأجهزة السياسية العليا متمثلة فى السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية .

أن المهمة الأولى للمدعى العام الاشتراكى حسب مايستفاد من كل ماتقدم هى حماية (مشروعية السلطة) .

وعلى ضوء ماسبق فاننا اذا عدنا الى منطوق حكم المادة ١٧٩ من الدستور التى تنظم وظيفة المدعى العام الاشتراكى نجد أنها تنصرف فيما أسندته من اختصاصات للمدعى العام الاشتراكى الى حماية « مشروعية السلطة » . ومشروعية السلطة لاتشوبها أو تهددها الا تجاوزات السلطة ذاتها أو تصرفاتها .

فاذا تحدثت المادة المذكورة عن « كفالة تأمين حقوق الشعب » فهى تعنى كفالة الحريات والحقوق السياسية والاجتماعية التى أوردها الدستور فى الباب الثانى والثالث والرابع ونذكر منها على سبيل المثال :

تكافؤ الفرص لجميع المواطنين (مادة ٨) كفالة حق العمل (مادة ١٣) حق المواطنين فى الوظائف العامة (مادة ١٤) كفالة حق التعليم (مادة ١٨) مجانية التعليم (مادة ٢٠) المساواة بين المواطنين وعدم التمييز بينهم بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة (مادة ٤٠) كفالة الحرية الشخصية (مادة ٤١) كفالة حرية الرأى (مادة ٤٧) حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الاعلام (مادة ٤٨) حق الاجتماع الخاص (مادة ٥٤) اباحة الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات (مادة ٥٤) حق تكوين الجمعيات (مادة ٥٥) كفالة حق كل مواطن فى الالتجاء الى قاضيه الطبيعى (مادة ٦٨) كفالة حق الدفاع (مادة ٦٩) .

وقد أردنا من ايراد هذه الأمثلة لحقوق الشعب أن ندلل على أن هذه الحقوق ليست من مسئوليات

الافراد وانما هى التزامات مفروضة على أجهزة الحكم . وأنه ليس فى مقدور مواطن أن يعتدى على مثل هذه الحقوق أو يعطل نفاذها وانما القادر على ذلك سلطات الحكم التشريعية والتنفيذية . والعدوان على مثل هذه الحقوق يمثل انتهاكا « لمشروعية السلطة » وعلى المدعى العام أن يتصدى لها بالطرق والاجراءات التى يتيحها له القانون لالزام السلطة بالتزام حدود الشرعية .

ولذا انتقلت المادة ١٧٩ بعد ذلك الى الكلام عن تأمين « سلامة المجتمع ونظامه السياسى » فهى تعنى أولا الحفاظ على المقومات الاقتصادية التى أرساها الدستور فى الفصل الثانى من الباب الثانى للدستور والتى قبلها وأعلنها الشعب فى دستوره باعتبارها الطريق لتحقيق العدل الاجتماعى ورفع المعاناة عنه وازالة كل صور الاستغلال وتقريب الفروق بين الدخول واذابة الفوارق بين الطبقات باعتبار ذلك وحده السبيل الى سلامة المجتمع وازالة الصراع الطبقى بالطرق السلمية الديمقراطية .

وعلى نحو ماسبق ذكره نشير الى بعض هذه المقومات الاقتصادية التى استهدفت ماعنته المادة ١٧٨ من الدستور من تأمين « سلامة المجتمع »[1] .

النظام الديمقراطى والاشتراكى القائم على تحالف قوى الشعب العاملة (مادة ١ من الدستور)

النظام الاشتراكى القائم على الكفاية والعدل بما يحول دون الاستغلال ويهدف الى تذويب الفوارق بين الطبقات (مادة ٤)

ضمان حد أدنى للأجور ووضع حد أعلى يكفل تقريب الفروق بين الدخول (مادة ٢٣)

سيطرة الشعب كل أدوات الانتاج (مادة ٢٤)

عدالة توزيع الدخل القومى (مادة ٢٥)

حقوق العمال فى الادارة والأرباح (مادة ٢٦)

دعم القطاع العام ومسئوليته فى قيادة التقدم فى جميع المجالات وتحمل المسئولية الرئيسية فى خطة التنمية (مده ٣ ومادة ٣٣)

---

(١) سبق ان اشرنا بالتفصيل الى المقومات الاقتصادية فى احكام الدستور والى الأوضاع الراهنة فى الجزء الخاص بالنظام الاقتصادى .

عزل رأس المال المستغل عن حركة المجتمع ووضع الملكية الخاصة فى خدمة الاقتصاد القومى وضبط حركتها فى اطار خطة التنمية وعدم تعارض استخدامها مع الخير العام للشعب (مادة ٣٦)

حماية اجراءات الاصلاح الزراعى (مادة ٣٧)

ومرة أخرى نقول ان مثل هذه المقومات لاتهددها تصرفات الأفراد العاديين . فالتفريط فيها أو الانحراف عنها أو تجاهلها أو اتخاذ مايتعارض معها يقع نتيجة تصرفات أجهزة الحكم نفسه سياسية كانت أو اقتصادية . وعلى المدعى العام أن يتصدى ، من أجل تأمين سلامة المجتمع ، لمثل هذه التصرفات ، وأن يلجأ الى الاجراءات التى يتيحها له القانون لالزام السلطة بحدود هذه القيم .

واذا كانت اشاعة الديمقراطية فى كل أجهزتنا السياسية والشعبية والاقتصادية والاجتماعية بما تعنيه الديمقراطية من حوار حر وجاد تبرز من خلاله كل الآراء والاتجاهات ، بحيث يأتى القرار صادرا عن التقرير الحر للمحكومين وليس طبقا لاملاء الحاكمين . واذا كان النظام الديمقراطى الذى جعلته المادة الأولى من الدستور هو النظام السياسى للدولة — يعتبر المعارضة ركنا من أركان النظام السياسى ليس وجودها أمرا يتسامح به الحاكم أو ينكره حسب تقدير الشخصى ، أو تتحرك حسب مايرسمه وبالقدر الذى يحدده — وانما هى جزء أساسى من بناء الدولة الديمقراطية بحيث يتعطل جهاز الحكم اذا تعطلت المعارضة أو حوصرت . اذا كان ذلك هو جوهر نظامنا السياسى فان هذا الجوهر تهدده النزعات الانفرادية والتصرفات الغاصبة والتدخلات المغرضة للسلطة وأجهزتها .

أما الحفاظ على المكاسب الاشتراكية فقد جعلها الدستور واجبا وطنيا بما نص عليه فى المادة ٩٥ منه بأن « حماية المكاسب الاشتراكية ودعمها والحفاظ عليها واجب وطنى » . وهذه المادة واردة فى باب الحريات والحقوق والواجبات العامة (الباب الثالث) . بما يقطع بأنها من التزامات الدولة . وهذا طبيعى لأن محل هذه المكاسب الاشتراكية إما أن تكون نصوصا دستورية أو قواعد يسنها المشرع وتطبقها الأجهزة الحكومية . وهذه المكاسب كغيرها من الحقوق لايرد عليها العدوان أو الاهدار إلاى ممن بيده السلطة . ومن هنا فهى مهمة سلطة الحكم وليست مهمة الأفراد العاديين .

واذا انتقلنا الى ماورد فى النص عن الالتزام بالسلوك الاشتراكى فهو الزام عام وشامل ، وهو الذى يحدد « مشروعية السلطة » فى ظل نظام اشتراكى . لأنه بقدر مايكون مسلكها كذلك بقدر مايكون متفقا مع الدستور والقانون . ومهمة المدعى العام تتبدى هنا فى الاعتراض على تصرفات السلطات التى تسن القواعد وتطبقها اذا كان فى هذه القواعد أو فى تطبيقها ماينتقص من هذه المكاسب أو يهدرها . وفى اتخاذ الاجراءات التى يتيحها له القانون بالنسبة لكل التصرفات التشريعية أو الادارية التى تمثل انحرافا عن السلوك الاشتراكى .

ويتضح من هذا العرض أن مهمة المدعى العام الاشتراكى هى تعقب مخالفات السلطة التى تهدر « مشروعية السلطة » . والمشروعية كما رأينا تتمثل فى احترام الدستور والقانون والتزام القيم السياسية والاقتصادية والحفاظ على المكاسب الاشتراكية وانتهاج السلوك الاشتراكى[1] .

وتصبح هذه المهمة ملحة فى مواجهة السلطة بعد أن أصبحت الدولة بأجهزتها المختلفة ــ بمقتضى أحكام الدستور الدائم ــ مسئولة مسئولية كاملة عن تسيير الاقتصاد القومى فى مجمله وفقا لخطة تنمية شاملة محددة الأهداف والغايات الاقتصادية والاجتماعية .

قد يرتكب الأفراد افعالا تهدد سلامة المجتمع ونظامه السياسى ولكن الاختصاص فى تعقب هذه الأفعال كما جرت على ذلك كل الدساتير المصرية ــ السابقة على الدستور الدائم ــ وكما استقرت كل دساتير العالم ، المرجع فيها للسلطات التقليدية التى عرفها الدستور الدائم وعرفتها كل دساتير العالم . وهذه السلطات التقليدية هى السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية . فالسلطة التشريعية تضع القواعد التى تؤثم هذه الأفعال ، تحدد الفعل المجرم والجزاء المقرر . وقد تعهد هذه القواعد للسلطة التنفيذية باتخاذ مايلزم من الاحتياطات لمنع مثل هذه الأفعال ، أما تطبيق العقوبة فمتروك أمره أصلا وأساسا للسلطة القضائية .

ولو كان القصد من ايراد حكم المادة ١٧٩ الخاصة بالمدعى العام الاشتراكى تعقب الجرائم التى يرتكبها الأفراد والتى تهدد سلامة المجتمع ونظامه السياسى لما كان هناك من حاجة لايراد هذا الحكم لأن هناك سلطات دستورية تتولاه فعلا ــ والتشريع المصرى زاخر بمثل هذه التشريعات ــ وقد سبق لنا أن رفعنا عن المشروع الدستورى مظنة الخلط بين المؤسسات التى عددها فى باب نظام الحكم ، أو التداخل بين الاختصاصات التى فصلها لكل مؤسسة من هذه المؤسسات . وقلنا أن الدستور وهو يستحدث هذه الوظيفة الجديدة ــ وظيفة المدعى العام الاشتراكى ــ لايمكن أن يحتمل أى تفسير لها يجعلها تكرارا أو تدخلا أو خلطا مع مؤسسة أو سلطة دستورية أخرى وخاصة مع سلطة عنى الدستور بتأكيد استقلالها وحصانتها كالسلطة القضائية والنيابية العامة (التى تتولى التحقيق) والتى تعتبر جزءا لايتجزأ من هذه السلطة .

---

(١) يراجع فى هذا المقام دراسة لاستاذ جامعى سابق ورجل قانون مرموق (الدكتور محمد عصفور) نشرت فى صحيفة الشعب بعددها الصادر فى ٢٥ مارس سنة ١٩٨٠ تعقيبا على مشروع قانون حماية القيم من العيب بالصورة التى وافقت عليها الهيئة البرلمانية للحزب الحاكم (الحزب الوطنى الديمقراطى) والدراسة تحت عنوان « المجال الحقيقى لجرائم العيب هو مجال السلطة » .

وعلى ضوء كل ماتقدم يمكن أن نناقش الأحكام التى وافقت عليها الهيئة البرلمانية للحزب الحاكم لتنظيم وظيفة المدعى العام الاشتراكى وتحديد اختصاصاته والتى ضمنتها مشروع قانون « حماية القيم من العيب »(1) .

واذا كنا سنعرض لمشروع قانون « حماية القيم من العيب » وما تضمنه من أحكام فى أجزاء أخرى من هذا البحث الا أننا نبادر الى القول بأن هذا المشروع وهو ينظم وظيفة المدعى العام الاشتراكى جعل منه سلطة التحقيق وصاحب الدعوى فى عدد من الأفعال التى رأى المشروع أنها تمثل خروجا على القيم الأساسية للمجتمع .

وقد أوردت المادة ٢ من المشروع تعريفا للقيم الأساسية بقولها « يقصد بالقيم الأساسية فى تطبيق أحكام هذا القانون ، المبادىء المقررة فى الدستور والقانون التى تستهدف الحفاظ على حقوق الشعب وقيمه الدينية والمقومات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والخلقية ، بما فيها التقاليد الأصيلة لمجتمع العائلة المصرية ، وحماية الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى »(2) .

ورغم ماأوضحناه من أن صور العدوان على هذه القيم يقع فى غالبه من أجهزة السلطة . وأن المدعى العام الاشتراكى وهو يخضع لرقابة مجلس الشعب تلزمه أحكام المادة ١٧٩ من الدستور بتعقب هذا العدوان من جانب أجهزة الدولة واتخاذ الاجراءات التى يخولها له القانون لوقفها أو ازالة آثارها . رغم ذلك ، فالمشروع لايتصور خروجا على هذه القيم الا من جانب الأفراد !!

وقد عددت المادة ٣ الأفعال التى يسأل عنها سياسيا . ونظرة الى هذه الأفعال نجد أن غالبها يتجه الى كل صور النقد التى يتصور أن يوجه لنظام الحكم . وعلى سبيل المثال فقد أورد فى رابعا من هذه المادة الأفعال التى تحظرها (تجرمها فى الصيغة النهائية) القوانين الآتية :

١ ـــ القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٢ بشأن حماية الوحدة الوطنية .

---

(١) وافق مجلس الشعب على مشروع قانون حماية القيم من العيب فى جلسة ٢٩ ابريل سنة ١٩٨٠ بطريق الاستعجال بناء على طلب الحكومة وسنراعى فى تعليقاتنا النصوص النهائية التى وافق عليها المجلس وهى لا تختلف فى جوهرها عن المشروع بقانون ولذلك سيكون المشروع هو الاساس .

(١) الصيغة النهائية استبدلت عبارة « الحفاظ على الطابع الاصيل للاسرة المصرية فيما يتمثل فيه من قيم وتقاليد » بعبارة « بما فيها التقاليد الاصيلة لمجتمع العائلة المصرية » .

٢ ــ قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ .
٣ ــ القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية المعدل بقرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ .

٤ ــ القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى .

والأفعال التى عددتها القوانين الأربعة المذكورة معاقب عليها ، والكثير منها بعقوبة الجناية التى تصل الى الأشغال الشاقة المؤبدة .

فالقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٢ بشأن الوحدة الوطنية :

ــ يعاقب بالحبس كل من عرض الوحدة الوطنية للخطر بأن يلجأ الى العنف أو التهديد أو أية وسيلة أخرى غير مشروعة لمناهضة السياسة العامة للدولة أو التأثير على مؤسساتها السياسية والدستورية فى اتخاذ قرار بشأنها (مادة ٤) .

ــ ويعاقب بالحبس وبغرامة لاتقل عن خمسين جنيها ولا تجاوز مائتى جنيه كل من أذاع عمدا أخبارا أو بيانات أو اشاعات كاذبة أو مغرضة بقصد الاضرار بالوحدة الوطنية بين قوى الشعب أو بين طوائفه .

وتكون العقوبة السجن وغرامة لاتقل عن مائة جنيه ولا تتجاوز خمسمائة جنيه اذا وقعت الجريمة فى زمن الحرب . فاذا اتخذت هذه الاذاعة صورة دعاية مثيرة موجهة للعسكريين فى زمن الحرب كانت العقوبة الأشغال المؤبدة (مادة ٥) .

ــ يعاقب بالحبس كل من حرض باحدى الوسائل العلانية المنصوص عنها فى المادة ١٧١ عقوبات على بغض فئة من فئات قوى التحالف أو طائفة من الناس أو على الازدراء بها أو اثارة الفتنة بينها ، اذا كان من شأن هذا التحريض الاضرار بالوحدة الوطنية (مادة ٦) .

وتشدد العقوبة الى الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة أو السجن اذا ارتكبت الجرائم المذكورة بناء على تخابر مع دولة أجنبية أو معادية (مادة ٧) .

والقرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ :

ــ يعاقب بالأشغال الشاقة المؤبدة كل من تجمهر بقصد تخريب أو اتلاف الاملاك العامة أو

التعاونية أو الخاصة وتطبق نفس العقوبة على المحرضين والمشجعين (مادة ٣) .

— يعاقب بالأشغال الشاقة المؤبدة كل من دبر أو شارك فى تجمهر يؤدى الى اثارة الجماهير بدعوتهم الى تعطيل تنفيذ القوانين واللوائح بهدف التأثير على ممارسة السلطات الدستورية لأعمالها . أو منع الهيئات الحكومية أو مؤسسات القطاع العام أو الخاص أو معاهد العلم من ممارسة عملها باستعمال القوة أو التهديد باستعمالها .

وتطبق نفس العقوبة على مدبرى التجمهر ولو لم يكونوا مشتركين فيه وعلى المحرضين والمشجعين (مادة ٦) .

— يعاقب بالاشغال الشاقة المؤبدة العاملون الذين يضربون عن عملهم عمدا متفقين فى ذلك أو مبتغين تحقيق غرض مشترك اذا كان من شأن هذا الاضراب تهديد الاقتصاد القومى (مادة ٧) .

— يعاقب بالأشغال الشاقة المؤبدة كل من دبر أو شارك فى تجمهر أو اعتصام من شأنه أن يعرض السلم العام للخطر (مادة ٨) .

والقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية المعدل بالقرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ .

— يعاقب بالسجن كل من أنشأ أو أسس أو نظم أو أدار على خلاف هذا القانون تنظيما حزبيا غير مشروع ولو كان مستترا فى وصف جمعية أو هيئة أو منظمة أو جماعة أيا كانت التسمية أو الوصف الذى يطلق عليه .

وتكون العقوبة الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة اذا كان التنظيم الحزبى غير المشروع معاديا لنظام المجتمع أو ذا طابع عسكرى أو اذا ارتكبت الجريمة بناء على تخابر مع دولة أجنبية .

وتكون العقوبة الأشغال الشاقة المؤبدة اذا ارتكبت الجريمة بناء على تخابر مع دولة معادية (مادة ٢٢) .

— يعاقب بالحبس كل من انضم الى تنظيم حزبى غير مشروع ولو كان مستترا فى وصف جمعية أو هيئة أو منظمة أو جماعة أيا كانت التسمية أو الوصف الذى يطلق على هذا التنظيم .

وتكون العقوبة السجن أو الأشغال الشاقة المؤقتة اذا كان التنظيم المذكور فى الفقرة السابقة معاديا

لنظام المجتمع أو ذا طابع عسكرى واذا كان التنظيم قد انشىء بالتخابر مع دولة أجنبية أو معادية وكان الجانى يعلم بذلك (مادة ٢٣) .

ـــ يعاقب بالحبس والغرامة التى لاتتجاوز خمسمائه جنيه أو باحدى هاتين العقوبتين عن كل مخالفة لشروط تأسيس أو استمرار الحزب السياسى (مادة ٢٦) . وهذه الشروط كما عددتها المادة ٤ معدلة بالقرار رقم ٣٠١ لسنة ١٩٧٩ كالآتى :

أولا ـــ عدم تعارض مقومات الحزب أو مبادئه أو اهدافه أو برامجه أو سياساته أو أساليبه فى ممارسة نشاطه مع :

١ ـــ مبادىء الشريعة الاسلامية باعتبارها مصدرا رئيسيا للتشريع .
٢ ـــ مبادىء ثورتى ٢٣ يوليو ١٩٥٢ ، ١٥ مايو ١٩٧١ .
٣ ـــ الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى والنظام الاشتراكى الديمقراطى والمكاسب الاشتراكية .

ثانيا ـــ تميز برامج الحزب وسياساته أو أساليبه فى تحقيق هذا البرنامج تميزا ظاهرا على الأحزاب الأخرى .

ثالثا ـــ عدم قيام الحزب فى مبادئه أو برامجه أو فى مباشرة نشاطه أو اختيار قياداته أو أعضائه على أساس يتعارض مع أحكام القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى ، أو على أساس طبقى أو طائفى ، أو فئوى ، أو جغرافى ، أو على أساس التفرقة بسبب الجنس أو الأصل أو الدين أو العقيدة .

رابعا ـــ عدم انطواء وسائل الحزب على اقامة أى تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية .

خامسا ـــ عدم قيام الحزب كفرع أو تنظيم سياسى فى الخارج ، وعدم ارتباط الحزب أو تعاونه مع أية أحزاب أو تنظيمات أو جماعات أو قوى سياسية تقوم على معاداة أو مناهضة المبادىء أو القواعد أو الأحكام المنصوص عليها فى البند الثانى .

سادسا ـــ عدم انتماء أى من مؤسسى أو قيادات الحزب أو ارتباطه أو تعاونه مع أحزاب أو تنظيمات أو جماعات معادية أو مناهضة للمبادىء المنصوص عليها فى البند (أولا) من هذه المادة أو فى المادة (٣) من هذا القانون . أو فى المادة الأولى من القانون رقم (٣٣) لسنة ١٩٧٨ المشار اليه أو

للمبادىء التى وافق عليها الشعب فى الاستفتاء على معاهدة السلام واعادة تنظيم الدولة بتاريخ ٢٠ ابريل سنة ١٩٧٩ .

سابعا ـــ ألا يكون بين مؤسسى الحزب أو قياداته من تقوم أدلة جدية على قيامه بالدعوة أو المشاركة فى الدعوة ، أو التحبيذ أو الترويج بأية طريقة من طرق العلانية لمبادىء أو اتجاهات أو أعمال تتعارض مع المبادىء المنصوص عليها فى البند السابق .

ثامنا ـــ ألا يترتب على قيام الحزب اعادة تكوين أى حزب من الاحزاب التى خضعت للمرسوم بقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٥٣ بشأن حل الاحزاب السياسية .

تاسعا ـــ علانية المبادىء وأهداف وبرامج ونظام وتنظيمات وسياسات ووسائل وأساليب مباشرة نشاط الحزب وعلانية تشكيلاته وقياداته وعضويته ووسائل ومصادر تمويله .

ـــ ويعاقب بنفس العقوبة (الحبس وبغرامة لاتتجاوز خمسمائة جنية أو باحدى العقوبتين) اذا مارس مؤسسو الحزب أى نشاط حزبى قبل الترخيص به من لجنة الأحزاب (مادة ٢٦) .

ـــ ويعاقب بنفس العقوبة على عدم اتباع بعض قواعد الاجراءات المالية (مادة ٢٦) .

ـــ وتفرض نفس العقوبة اذا تعاون الحزب أو تحالف مع أى حزب أو تنظيم سياسى أجنبى (مادة ٢٦) .

والقانون رقم ٣٣ لسنة ٧٨ بحماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى يفرض جزاءات منصوص عليها فى قانون العقوبات بوصفها عقوبات تبعية كعدم الترشيح لعضوية المجالس المحلية أو الجمعيات التعاونية أو مجالس ادارة النقابات العمالية أو المهنية أو اتحاداتها أو الهيئات أو مجالس ادارة الشركات المساهمة أو المؤسسات الصحفية (المادة الثالثة) . كما يحرم مباشرة الحقوق السياسية لبعض الفئات (المادة الرابعة) ويسرى الحظر نفسه على بعض فئات أخرى عددتها المادة الخامسة من القانون . والقانون الى جانب ذلك يفرض بعض الجزاءات الجنائية على ماينشره أو يذيعه أى مصرى فى الخارج (المادة التاسعة) . كما يعاقب بالحبس مدة لاتقل عن ثلاثة أشهر وبغرامة لاتقل عن ثلاثمائة جنيه ولاتزيد على ثلاثة آلاف جنيه على مخالفة بعض أحكامه .

وقد قصدنا من هذا السرد أن نوضح أن الأفعال التى يعاقب عليها الشخص بمقتضى مشروع

قانون حماية القيم من العيب هى جرائم يعاقب عليها قانون العقوبات أو جملة القوانين التى أشرنا الى بعض أحكامها فما سبق .

وقد حرص المشروع على تجنب وصف هذه الافعال بانها جرائم تحوطا لما يدفع به على المشروع بأنه يعاقب الشخص مرتين عن فعل واحد . على أن هذا التحوط لفظى بحت . فالتشريع عقابى فى حقيقته ويتضح ذلك من الجزاءات المقررة لتلك الافعال ومن السلطات الممنوحة للمدعى العام الاشتراكى بمقتضى هذا المشروع وبمقتضى القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ بتنظيم فرض الحراسة وتأمين سلامة الشعب .

فالمدعى العام الاشتراكى له دون غيره سلطة التحقيق والادعاء (مادة ١٦ من المشروع) وله أن يمنع الشخص من مغادرة البلاد اذا اقتضت ذلك ظروف التحقيق (مادة ٢٤ ـــ مادة ٢٣ فى النص النهائى) وله أن يأمر بالتحفظ فى مكان أمين على من يجرى التحقيق معه عن فعل من هذه الأفعال لمدة ستين يوما ، ثم تتجدد بناء على طلبه ، لمدد متتالية تصل الى خمس سنوات ، بموافقة محكمة القيم (مادة ١٧ من المشروع) وهى تحيل على المادة الثامنة من القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ التى تعطى للمدعى العام هذا الحق[1] كما أن المدعى العام الاشتراكى أصبح بمقتضى المادة ١٦ من المشروع مخولا بكافة الاختصاصات المقررة للمدعى العام فى القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ . وهذا القانون الأخير يجيز فى المادة ٢ منه فرض الحراسة على أموال الشخص كلها لدرء خطره على المجتمع ، اذا قامت دلائل جدية أنه أتى أفعالا من شأنها الاضرار بأمن البلاد من الخارج أو الداخل أو بالمصالح الاقتصادية للمجتمع الاشتراكى أو بالمكاسب الاشتراكية للفلاحين والعمال أو إفساد الحياة السياسية فى البلاد أو تعريض الوحدة الوطنية للخطر .

والمادة ٧ من القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ التى انتقل الاختصاص فيها للمدعى العام الاشتراكى تجيز له اذا تجمعت لدية دلائل قوية بالنسبة لأحد الاشخاص على أنه أتى فعلا من بين الافعال المنصوص عليها فى المادتين ٢ و٣ من هذا القانون أن يأمر بمنع التصرف فى أمواله أو ادارتها ، واتخاذ مايراه من الاجراءات التحفظية فى هذا الشأن . ويجوز أن يأمر باتخاذ تلك الاجراءات بالنسبة لاموال زوجه واولاده القصر أو البالغين اذ رأى لزوما لذلك . ومنع التصرف فى الأموال أو ادارتها هذا مناط بالمدعى العام لمدة ستين يوما تتجدد بعد ذلك بموافقة محكمة القيم الى مدد متتالية تصل الى خمس سنوات .

والاضرار بأمن البلاد من الخارج أو الداخل أو بالمصالح الاقتصادية للمجتمع الاشتراكى أو

---

(١) اراد مجلس الشعب الا يظهر هذا الاختصاص بصورة علنية فى الصيغة النهائية فأورد نفس المضمون فى المادة ١٦ بالنص على تولى المدعى العام الاشتراكى الاختصاصات المقررة له فى القانون رقم ٣٤ سنة ١٩٧١ بتنظيم فرض الحراسة وتأمين سلامة الشعب (بما فى ذلك المادة الثامنة ، الخاصة بالتحفظ على الشخص ، فى مكان امين بطبيعة الحال) .

بالمكاسب الاشتراكية للفلاحين والعمال أو افساد الحياة السياسية فى البلاد أو تعريض الوحدة الوطنية للخطر هى محور كل الافعال التى يسأل الشخص عنها سياسيا وفقا للمادة ٣ من المشروع .

ونعود الى القول بأن المدعى العام الاشتراكى يملك بمقتضى هذه الاحكام بالنسبة للاشخاص الذين يساءلوا سياسيا :

١ — تولى سلطة التحقيق والادعاء دون غيره .
٢ — ضبط واحضار احد الأشخاص أو تفتيشه أو تفتيش منزله ورقابة رسائله والتسمع على محادثاته وتسجيل أحاديثه التى تجرى فى مكان خاص وحبسه احتياطيا .

٣ — اصدار أمر بمنع الشخص من مغادرة البلاد .
٤ — التحفظ على الشخص فى مكان أمين .
٥ — منع الشخص من التصرف فى أمواله أو ادارتها . واتخاذ مثل هذا الاجراء بالنسبة لاموال زوجته وأولاده القصر أو البالغين .

وهذه السلطات تتجاوز بكثير السلطات المقررة للنيابة العامة ، فيما تجريه من تحقيقات .

وفى محاولة لاضفاء الصفة القضائية على الأمر بضبط الشخص أو احضاره أو تفتيشه أو حبسه احتياطيا أو غير ذلك من الاجراءات الجنائية التى يملكها المدعى العام الاشتراكى ، وكذلك لاضفاء نفس الصفة على الامر بمنع الشخص من مغادرة البلاد والتحفظ عليه فى مكان أمين نص المشروع على أن الأمر بذلك يصدر من أحد مستشارى محكمة القيم والذى تندبه المحكمة لهذا الغرض فى بداية تشكيلها ، بناء على طلب المدعى العام الاشتراكى .

ومرة أخرى نقول أن الدوران حول القواعد القانونية الثابتة والالتفاف حولها لابد وأن ينتهى الى افراغ هذه القواعد من مضمونها وجوهرها . والعبرة هنا بمن يطلب اصدار الأمر لانه هو الذى يتولى التحقيق السياسى ، وهو المسئول الاول عن هذا التحقيق والتقدير يرجع اليه أولا وأخيرا فى تقرير حاجة التحقيق لاصدار مثل هذا الأمر .

قلنا أن المشروع حرص على تجنب وصف هذه الافعال بأنها جرائم لما يدفع به على المشروع بأنه يعاقب الشخص عن فعل واحد مرتين ، وقلنا ان هذا المشروع عقابى فى حقيقته . وقد حرص المشروع أن يستخدم كلمة « تدابير » بدلا من « عقوبات » لنفس الغرض وهو التحوط من الدفع بعدم جواز معاقبة الشخص مرتين عن فعل واحد . ولا يخفى على أحد أن بعض ماسماه المشرع « بتدابير » معروفة فى قانون العقوبات ومنصوص عليها بوصفها عقوبات تبعية . وكونها تبعية لاينفى كونها عقوبات . والعبرة

بالحقيقة وليس بالمسميات . فالمادة ٢٥ من قانون العقوبات تقضى بأن كل حكم بعقوبة جناية يستلزم حتما حرمان المحكوم عليه من بعض الحقوق والمزايا التى عددتها المادة المذكورة . وجاء فى (خامسا) من هذه المادة « بقاؤه من يوم الحكم عليه نهائيا عضوا فى أحد المجالس الحسبية أو مجالس المديريات أو المجالس البلدية أو المحلية أو لجنة عمومية .»

والمادة ٤ من المشروع أوردت بين التدابير التى يحكم بها لمدة لاتقل عن ستة أشهر ولا تجاوز خمس سنوات .

١ ــ الترشيح لعضوية المجالس النيابية أو المجالس الشعبية المحلية .

٢ ــ الترشيح أو التعيين فى رئاسة أو عضوية مجالس ادارة الهيئات والجهات الآتية :

التنظيمات النقابية والاتحادات أو الاندية أو الهيئات العامة أو المؤسسات الصحفية أو الجمعيات أو الاستمرار فيها .

ولا حاجة لان نعود الى القول بان أغلب الافعال التى يسأل عنها الشخص سياسيا هى جنايات . وهذا واضح من السرد والتفصيل الذى سبق ايراده . وأنها اذا ثبتت على المتهم فانها تستتبع حتما توقيع العقوبة التبعية الواردة فى البند (خامسا) من المادة ٢٥ من قانون العقوبات .

وهكذا يعاقب الشخص جنائيا على فعل بوصفه جناية ، ويعاقب سياسيا على نفس الفعل بوصفه « عيبا » فى حكم مشروع قانون حماية القيم من العيب . فهناك عقوبة مشتركة يوقعها القاضى الجنائى ويوقعها قاضى محكمة العيب . والسؤال المطروح بعد ذلك هو الا يعتبر أن مشروع القانون قد خرج على مبدأ راسخ فى ضمير الانسان ووجدانه ، منذ القدم ، « وهو الا يعاقب الشخص مرتين على فعل واحد .»

والمدعى العام الاشتراكى بهذه الاختصاصات والسلطات يكون تعيينه من اختصاص رئيس الجمهورية ومجلس الشعب مجتمعين . ويجوز له أن يكون عضوا بمجلس الشعب[1] . كما لم يحظر عليه المشروع أن يكون منتميا لحزب سياسى . وجعلته المادة ٦ من المشروع تابعا لمجلس الشعب ومسئولا أمامه . (الصيغة النهائية للقانون سكتت عن عضويته فى مجلس الشعب أو انتمائه لأحد الأحزاب والاصل هو الاباحة) .

---

(١) المدعى العام (الاشتراكى) الحالى السيد المستشار احمد موسى عضو فى مجلس الشعب وعضو فى حزب الاغلبية ونشير الى انه استقال بعد صدور قانون حماية القيم من العيب .

ونظرة مجردة على الأوضاع الحالية ، الحزب الوطنى الديمقراطى يرأسه رئيس الجمهورية ، وله الغالبية الساحقة من أعضاء مجلس الشعب ، اذا استثنينا عددا من الأعضاء لايتجاوز أصابع اليد الواحدة أو اليدين عدا . ومشروع قانون حماية القيم من العيب لايمنع المدعى العام الاشتراكى من . أن يكون عضوا بمجلس الشعب . ولم يحظر عليه أن يكون منتميا لحزب سياسى . وتعيينه فى مركزه هذا رهن بموافقة غالبية اعضاء مجلس الشعب (مادة(٥) من المشروع) . وبقاؤه فى منصبه رهين برضاء هذه الاغلبية ، فلأغلبيةاعضاء مجلس الشعب أن توافق على اعفائه بناء على طلب يتقدم به عشرة من أعضاء مجلس الشعب . فهل طبيعة الأمور لاتقول بأن المدعى العام الاشتراكى سيكون من بين أعضاء الحزب الوطنى الديمقراطى ، أو من هم محل الرضا والقبول من الحزب الوطنى الديمقراطى ، وأنه سيتلمس رضاء الحزب فى كل خطواته لكى يأمن البقاء فى منصبه . وأن طبيعة الأمور تنفى نفيا باتا أن يكون وهو عضو من أعضاء مجلس الشعب منتميا الى المعارضة .

وتحضرنا فى هذا المقام سابقة تتعلق برئيس ديوان المحاسبة ، الذى انشىء فى سنة ١٩٤٢ . فقد كانت الفقرة الثانية من المادة الثالثة من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٤٢ بانشاء ديوان المحاسبة (وهو الذى يطلق عليه حاليا الجهاز المركزى للمحاسبات) تقضى بأن ليس لمجلس الوزراء عزل رئيس الديوان ولا احالته على المعاش الا بناء على طلب مجلس النواب . وكانت حكومة الوفد فى سنة ١٩٤٢ قد عينت (كامل صدقى باشا) رئيسا لديوان المحاسبة ثم نحيت حكومة الوفد عن الحكم ، وجاءت الانتخابات بأغلبية برلمانية تنتمى لاحزاب أخرى . وتبدل الحال غير الحال ودوام الحال من المحال . وفى جلسة مجلس النواب فى ١٩ فبراير سنة ١٩٤٥ تقدم عدد من أعضاء مجلس النواب بالاقتراح الآتى :

« حضرة صاحب السعادة رئيس مجلس النواب .

نرجو من سعادتكم التفضل بعرض مايأتى على هيئة المجلس الموقرة :

من أهم وظائف الدولة وأعظمها خطرا وأكبرها مسئولية منصب رئيس ديوان المحاسبة الذى يشغله فى الوقت الحاضر سعادة كامل صدقى (باشا) ونظرا لما لهذا المنصب من أهمية خاصة ومسئوليات جسيمة قد أحيط بضمانات فريدة جعلته بمنآة عن سلطة الوزراء منفردين ومجلس الوزراء مجتمعا فأصبح شاغله آمنا على نفسه وعلى عمله متمتعا بحصانة خاصة . اذ ليس لمجلس الوزراء عزله ولا احالته الى المعاش الا بناء على طلب مجلس النواب . وبقدر مافى هذه الضمانات من قوة تكفل لرئيس الديوان الاطمئنان على مركزه وجب فى الوقت عينه ان تتوافر فى هذا الرئيس شروط خاصة هى الكفاية البارزة والنزاهة المطلقة والبعد عن الاهواء الحزبية الجامحة والتمتع بثقة نواب الأمة وممثليها وهم الذين يرفع اليهم رئيس الديوان مباحثه وتقاريره .

ونحن نأسف اذ أن رئيس الديوان الحالى سعادة كامل صدقى (باشا) لايتمتع بهذه الشروط الأساسية فضلا عن أنه عضو بارز فى هيئة سياسية هى حزب الوفد المصرى وسعادته دائب على حضور جلساته والاشتراك فى وضع خططه وقراراته وما الى ذلك من النشاط السياسى الذى يبديه

سعادته فى الوقت بعد الوقت .

ولهذا لانستطيع أن نعتمد على نزاهته ورأيه ولا نركن على صحة مباحثه ولا أن نطمئن الى حكمه فى المسائل المالية .

وبناء على هذه الاعتبارات كلها نقترح أن يطلب المجلس من الحكومة إحالة سعادة كامل صدقى (باشا) رئيس ديوان المحاسبة الى المعاش لعدم توافر ثقة مجلس النواب فيه لحزبيته الصارخة التى تتنافى مع مركزه فى رياسة هذا الديوان » .

وقد وافق مجلس النواب على هذا الاقتراح فى نفس الجلسة[1] .

هذه سابقة رأينا أن نوضح بها الى أى مدى تتحكم الاهواء الحزبية فى اختيار شاغلى مثل هذه المناصب الخطيرة وفى عزلهم . وكيف تتأثر أعمال مثل هذه المناصب ومسئولياتها بالانتماءات الحزبية وبالاغلبية الحزبية . واختصاصات رئيس ديوان للمحاسبة هذا قطرة فى بحر أمام هذه الاختصاصات الجارفة التى تشمل فيما تشمل الحقوق الطبيعية للانسان بكل جوانبها وتصوراتها ، بالتفتيش فى عقله وضميره وقلبه ووجدانه وتفكيره وقلمه وتعبيره وبحثه وفنه وابداعه .

وقد يذكرنا هذا ونحن على مشارف نهاية القرن العشرين بالمبدأ الذى نادى به كبير القضاء الانجليزى اللورد توماس كوك Thomas Coke فى أحكامه منذ نيف وقرنين من أن « تشريعات البرلمان تكون باطلة اذا تعارضت مع الحق والعدل أو مست الحقوق الطبيعية للمواطنين الانجليز » . وقد وصفت اللجنة الفنية لجمعية المحامين بنيويورك الثورة الأمريكية بأنها كانت ثورة قانونية لتقرير المبدأ الذى نادى به اللورد كوك .

وعودة الى مشروع قانون حماية القيم من العيب نقول أن المادة ٦ منه تنص على أن المدعى العام الاشتراكى يتبع مجلس الشعب ويكون مسئولا امامه .

والتبعية قد تتمثل فى مشاركة مجلس الشعب فى تعيينه واختصاص المجلس فى عزلة ، وقد تتمثل أيضا فيما جاء فى المادة ١٥ من مشروع القانون من تكليف المدعى العام الاشتراكى بتقديم تقرير سنوى لرئيس الجمهورية ومجلس الشعب عما يكون قد مارسه من أعمال وماأجراه من تحقيقات وما اتخذه من اجراءات . وقد اجازت المادة المذكورة لمجلس الشعب مناقشة هذا التقرير وابداء ملاحظاته عليه وابلاغه بها وبالجلسة التى تحدد لبحثها لايضاح وجهة نظره أو مناقشته فيها . وقد تتمثل أيضا فيما جاءت به

---

(١) انظر مضبطة ١٩ و ٢٠ فبراير سنة ١٩٤٥ ص ١٣٣ من مجموعة المضابط .

المادة ٢٣ من الترخيص للمدعى العام برفع الامر الى رئيس مجلس الوزراء ومجلس الشعب اذا لم تستجب الجهة المختصة لما يطلبه من وقف عامل عن العمل احتياطيا لمصلحة التحقيق الذى يجريه ونقله الى عمل آخر بصفة احتياطية .

أما عبارة « يكون مسئولا أمامه » أى أن يكون المدعى العام مسئولا أمام مجلس الشعب التى أوردتها المادة ٦ من المشروع فلا يمكن أن تنصرف الى المساءلة السياسية لان الوزراء وحدهم هم المسئولون أمام مجلس الشعب (مادة ١٢٦ من الدستور) . فالمدعى العام الاشتراكى موظف عام لايمكن أن تمتد اليه المساءلة السياسية . لان تقرير المسئولية وسحب الثقة من الوزير يرتب نتيجة الدستورية الحتمية وهو وجوب اعتزال الوزير لمنصبه (مادة ١٢٨ من الدستور) وليس الامر كذلك بالنسبة للمدعى العام الاشتراكى حيث أن المجلس لايملك الا عزله على النحو ، وفى الحدود التى رسمتها المادة ٢٦ من مشروع القانون . ونعيد التأكيد على أن المجلس لايملك الا السلطات التى خولها له الدستور ولا يصح توسيع هذه السلطات أو القياس عليها . كما أن عبارة الخضوع لمجلس الشعب التى وردت فى المادة ١٧٩ من الدستور لاتعنى المساءلة السياسية .

ومن ثم فلا يملك عضو من أعضاء مجلس الشعب أن يقدم سؤالا أو يوجه استجوابا الى المدعى العام الاشتراكى عن تجاوزاته لان هذه المساءلة شرعت لتحريك مسئولية الوزراء أمام المجلس .

ونخلص الى القول أن المشروع يعطى المدعى العام الاشتراكى سلطات سياسية غير محدودة لاتخضع فى الواقع لرقابة مؤثرة من جانب مجلس الشعب . ثم هو يمارس اختصاصا قضائيا واسعا فى استقلال عن السلطة القضائية صاحبة الاختصاص الاصيل فيما يتخذه من اجراءات ذات طبيعة قضائية .

موظف عام — وهذه هى طبيعة المدعى العام الاشتراكى مهما أحيط بامتيازات أو نيط به من اختصاصات — وهذا الموظف العام يعينه الحزب الحاكم عن طريق أغلبيته فى مجلس الشعب ويعزله الحزب الحاكم عن طريق أغلبيته أيضا فى مجلس الشعب . وليس فى أحكام المشروع مايمنع من أن ينتمى الى الحزب الحاكم . ويجوز أن يكون عضوا من أعضاء الحزب الحاكم فى مجلس الشعب . ولهذا الموظف العام أن يؤثم المواطنين سياسيا وأن يلاحقهم قضائيا . فماذا يكون جوهر أعماله واجراءاته ولخدمة من ستكون تصرفاته ، والأمر فى ذلك ليس فى حاجة الى جواب . **ولكن التساؤل الذى يفرض نفسه هل تأثيم المواطنين سياسيا وملاحقتهم قضائيا من الوظائف الدستورية التى عهد بها الدستور الى مجلس الشعب حتى يخضع المدعى العام الاشتراكى لرقابة مجلس الشعب كما تقول المادة ١٧٩ من الدستور .**

والتاريخ مسئولية وأمانه . أمام هذه المسئولية والأمانة أقول — وقد شاركت فى عملية صياغة أحكام الدستور الدائم — أن القصور الذى ذهب الي الحزب الحاكم فى تحديد مهام المدعى

العام الاشتراكى لم يخطر على بال أحد عندما وضعت مبادىء هذا الدستور أو فى مرحلة صياغته .

ونص المادة ١٧٩ قاطع بأن لا علاقة للمدعى العام الاشتراكى بالسلطة التنفيذية فهو يخضع لرقابة مجلس الشعب وحده مما يعنى أن مجلس الشعب هو الذى يعينه وهو يتبع هذا المجلس بصفته أحد مندوبى السلطة التشريعية .

واذكر اننا تأثرنا فى صياغة هذا النص بنظام المفوض البرلمانى (الأمبود سمان)[١] الذى نشأ فى السويد وانتشر بعد ذلك فى دول الشمال فى فنلندا والدانيمارك والنرويج وأخذت به بعض دول الكومنولث البريطانى ، نيوزيلندا والهند على سبيل المثال . وقد تختلف الصورة بين بلد وآخر ولكنها تشترك فى أن البرلمان يختار ممثلا للدفاع عن القانون حماية للافراد ضد مايصدر ضدهم من أعمال غير مشروعة . فهو يختص باحترام المشروعية سواء عن طريق مراجعة الادارة فى تصرفاتها للعدول عنها إذا كانت غير مشروعة أو عن طريق نشر تقاريره علنا أو تقديم التوصيات اللازمة لتعديل اللوائح أو بواسطة توجيه الادعاء ضد المسئولين عن الاعمال غير المشروعة . ولايملك بنفسه اصدار اى قرار ملزم فى شأن الاعمال المخالفة للقانون[٢] .

ذلك كان اداركنا عند صياغة الحكم الخاص بالمدعى العام الاشتراكى . ضمانة جديدة الى ضمانات الحقوق والحريات الاساسية للمواطن . وأضفنا الى هذا الاختصاص مايحمى مقوماتنا الاقتصادية ومكاسبنا الاشتراكية .

وأمام اصرار الحزب الحاكم على اصدار قانون حماية القيم من العيب بهذا التصور لمهمة المدعى العام الاشتراكى **تلح على عبارة مأثورة عن جيفرسون وهو من رواد الدستور الامريكى (فى مذكراته عن ولاية فرجينيا) :**

« أن تجميع السلطات فى يد واحدة هو عين الاستبداد ولن يخفف من ذلك ان هذه اليد هى يد جماعة منتخبة من الناس فان مائة وثلاثة وسبعين (يقصد مجلس الولاية) مستبدا لايقلون

---

(١) **Ombo dsman** والكلمة سويدية تعنى الممثل او المندوب عن الشعب .

(٢) يراجع كتاب الدكتور احمد فتحى سرور استاذ القانون الجنائى عن الشرعية والاجراءات الجنائية سنة ١٩٧٧ — وكان امامنا ايضا عند صياغة النص الخاص بالمدعى العام الاشتراكى نظام الحسبة فى صدر الاسلام . وكان عمر بن الخطاب رضى الله عنه اول من وضع نظام الحسبة . وفى ظل النظام كان المحتسب يشرف على التعامل فى الاسواق ويكشف عن الموازين والمكاييل ويحفظ الامن والسلامة والنظام فى الاسواق ويمنع اشغال الطريق ويدفع الظلم عن المظلومين ويرفع للقاضى شكاوى الناس . وكان عمر بن الخطاب رضى الله عنه اول من قام بعمل المحتسب . وقد روى انه ضرب جمالا وقال له « حملت جملك مالا يطيق » انظر فى شرح نظام المحتسب فى الاسلام كتاب الدولة الاسلامية للمرحوم عبد الله حسنى ص ٥٠١ و ٥٠٢ .

خطورة ولا جورا عن مستبد واحد .»

واذا كنا قد تناولنا موضوعات مختلفة خلال مناقشتنا للاستفتاء الذى تم فى ٢١ مايو سنة ١٩٧٨ حول قرار رئيس الجمهورية رقم ٣١٤ لسنة ١٩٧٨ بشأن مبادىء حماية الجبهة الداخلية والسلام والاجتماعى وخلال تعليقنا على مواد القانون ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بحماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى ، الذى صدر ليضع هذه المبادىء موضع التطبيق القانونى . اذا كنا قد تناولنا هذه الموضوعات المختلفة خلال هذا الاستعراض فقد كان هذا ضرورة فرضها علينا تشابك هذه الموضوعات وارتباطها لانها تمس جميعها جوهر الحريات الاساسية للافراد التى كفلها الدستور الدائم . ثم هى جميعا أيضا تبرز ، دورا جديدا للمدعى العام الاشتراكى (المقترح تنظيم وظيفته بمقتضى مشروع قانون حماية القيم من العيب بالصيغة التى استقر عليها الحزب الحاكم « الحزب الوطنى الديمقراطى » وتمد سلطات هذا الدور الى الافراد والاحزاب والهيئات والى مجلس الشعب أيضا . وهذا عذرنا اذا كانت الامور قد تداخلت أو تشابكت ..

عودة الى سلطات المدعى العام الاشتراكى على أعضاء مجلس الشعب :

ونعود الى استكمال مابدأناه حول الاستفتاء وحول القانون الخاص بحماية الجبهة الداخلية . وقد سبق أن أبدينا رأينا حول مدى اتفاق الاجراء الذى اتخذه مجلس الشعب بفصل أحد أعضائه مستندا الى مذكرة اعدها المدعى العام (الاشتراكى) بمقتضى السلطات المخولة له فى قانون حماية الجبهة الداخلية[1] . وقد لجأ مجلس الشعب فى نفس الجلسة الى الموافقة على اسقاط عضوية عضو آخر[2] مستندا الى المادة الرابعة من القانون ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بحماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى التى تنص عليه مايأتى :

« لايجوز الانتماء الى الاحزاب السياسية أو مباشرة الحقوق أو الانشطة السياسية لكل من تسبب فى افساد الحياة السياسية قبل ثورة ٢٣ يولية سنة ١٩٥٢ سواء كان ذلك بالاشتراك فى تقلد المناصب الوزارية منتميا الى الاحزاب السياسية التى تولت الحكم قبل ثورة يوليو سنة ١٩٥٢ أو بالاشتراك فى قيادة الاحزاب أو ادارتها وذلك كله فيما عدا الحزب الوطنى والحزب الاشتراكى (حزب مصر الفتاة)» .

ويعتبر اشتراكا فى قيادة الحزب وادارته تولى مناصب الرئيس أو نواب الرئيس أو وكلائه أو السكرتير العام المساعد أو أمين الصندوق أو عضو الهيئة العليا للحزب .

(١) العضو السيد / ابو العز حسن الحريرى وقد سبق ان اشرنا الى اسقاط عضويته من مجلس الشعب فى جلسة ٢٦ يوليو سنة ١٩٧٨ وناقشنا مدى دستورية هذا الاجراء .

(٢) العضو السيد / عبد الفتاح حسن عضو مجلس الشعب عن دائرة بسيون قسم شرطة بسيون محافظة الغربية .

ويخطر المدعى العام الأشتراكى مجلس الشعب وذوى الشأن خلال خمسة عشر يوما من تاريخ العمل بهذا القانون ببيان بأسماء من ينطبق عليهم حكم الفقرة الأولى ...»

ويتحصل الموضوع فى أن المدعى العام (الاشتراكى) قد وجه الى رئيس مجلس الشعب كتابا بتاريخ ١٩٧٨/٦/٧ أورى فيه أن وزارة الداخلية أفادت جهاز المدعى العام (الاشتراكى) بأسماء الذين تقلدوا مناصب الوزارة على النحو المشار اليه فى المادة الرابعة . كما وردت بيانات من الامانة العامة لمجلس الوزراء تتضمن تفصيل التشكيلات الوزارية الحزبية فى الفقرة المذكورة فى المادة الرابعة .

ثم جاء فى الكتاب « وحيث أن الواضح من نص المادة الرابعة أنها أوردت قيدا مؤداه عدم جواز الانتماء الى الأحزاب السياسية أو مباشرة الحقوق أو الانشطة السياسية بالنسبة لكل من تقلد المناصب الوزارية منتميا الى حزب سياسى غير الحزبين المشار اليهما : وكذلك كل من اشترك فى قيادة الاحزاب أو ادارتها على النحو الموضح تفصيليا بالنص .

وبناء على البيانات الواردة من وزارة الداخلية وأمانة مجلس الوزراء السابق الاشارة اليها ، فانه يكون قد استقامت فى حق السادة الواردة اسماؤهم فى البيان المرفق العناصر القانونية التى تؤدى الى تسلسل المادة الرابعة من القانون ، الأمر الذى يقتضى اخطار سيادتكم بأسمائهم » .

وقد أرفق بكتابه بيانا بأسماء من تقلدوا مناصب وزارية منتمين لاحزاب سياسية عدا الحزب الوطنى والحزب الاشتراكى (مصر الفتاة) فيما قبل ٢٣ يوليو ١٩٥٢ . وقد ورد من بين هذه الاسماء اسم السيد/ عبد الفتاح حسن .

وقد عقدت اللجنة التشريعية بالمجلس اجتماعا فى ٢٠ يولية سنة ١٩٧٨ وانتهت الى التحقق من توفر مناط انطباق أحكام المادة الرابعة من القانون المذكور على حالة السيد العضو عبد الفتاح حسن ووجهت رسالة الى المجلس مؤرخة فى ١٩٧٨/٦/٢١ بهذا الرأى . ووافق المجلس على رأيها فى ٢٤ يوليو ١٩٧٨ بأنه يترتب على انطباق المادة الرابعة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ على السيد العضو وجوب تطبيق المادة ٩٦ من الدستور على حالته لفقده أحد شروط العضوية نتيجة حرمانه من مباشرة حقوقه السياسية .

وبناء على هذا القرار تقدم عدد من أعضاء المجلس باقتراح اسقاط العضوية عنه ووافق المجلس على الطلب فى جلسة ٢٦ يونيه سنة ١٩٧٨ .

وقد أبان السيد العضو عبد الفتاح حسن خلال مناقشة هذا الموضوع أنه أقام دعوى أمام محكمة القضاء الادارى لالغاء قرار المدعى العام الاشتراكى بانطباق القانون المذكور على حالته وأنه يتعين

على المجلس انتظار ماينتهى اليه القضاء فيما هو معروض عليه . وأوضح فى كتاب له الى رئيس مجلس الشعب أن مجادلته قائمة وباقية بالنسبة لقرار المدعى العام الاشتراكى الذى لم يوفق الى الصواب فى شأن تطبيق القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ .

ولا أريد أن أعرض للمناقشات التى دارت حول هذا الموضوع فى مجلس الشعب ولكن أريد أن أركز على ثلاث نقاط هامة كانت محل الجدل :

أولها — ان المادة الرابعة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ المطلوب تطبيقها تنص على من تسبب فى افساد الحياة السياسية قبل ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ سواء كان ذلك بالاشتراك فى تقلد المناصب الوزارية منتميا الى الاحزاب السياسية ، أو عن طريق الاشتراك فى قيادة الاحزاب المذكورة . أى أنها تتطلب توافر شرطين أولهما أفساد الحياة السياسية ، والثانى أن يكون ذلك عن طريق الاشتراك فى الوزارة منتميا الى حزب سياسى ، أو يكون من القيادات الحزبية . والعضو المدعى انطباق المادة المذكورة عليه لم يجر معه أى تحقيق لاثبات أنه أفسد الحياة السياسية .

ثانيها — ان المادة ٩٦ من الدستور التى عددت الاسباب التى تجيز اسقاط عضوية أحد أعضاء المجلس اشارت الى فقد أحد شروط العضوية ، وهى تعنى بذلك من فقد أحد الصفات المشترطة عند الترشيح والتى تؤهل الشخص لان يكون عضوا فى المجلس . بمعنى أنه اذا حدث تعديل أو اضافة الى هذه الشروط بعد تمام الترشيح واكمال الاجراءات وانتخاب العضو ، ودخوله الى المجلس فانه لايجوز أن ينطبق التعديل أو الاضافة على الاعضاء الموجودين . فمناط انطباق المادة ٩٦ من الدستور هو فقدان العضو شرطا من الشروط التى كانت قائمة وقت ترشيحه والتى أهلته للعضوية . أما النص على شرط جديد وتطبيقه على العضو فهذا مبدأ خطير يتنافى مع روح الدستور ومأأسبغه على أعضاء مجلس الشعب من حصانة برلمانية . وألا لاضيف كل يوم شرط جديد لعضوية مجلس الشعب لكى يخرج به، أحد الاعضاء الذين لاتوافق عليهم الاغلبية الامر الذى يهدم الحياة الديمقراطية من أساسها .

وثالثها — أن الحرمان من الحقوق السياسية عقوبة تبعية فى القانون الجنائى أى أنها تعتبر مادة جنائية فلا يجوز تطبيقها بأثر رجعى لان ذلك يكون مخالفا للمادة ١٨٧ من الدستور التى تنص على أنه « لاتسرى أحكام القوانين الا على مايقع من تاريخ العمل بها ، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبلها . ومع ذلك يجوز فى غير المواد الجنائية النص فى القانون على خلاف ذلك بموافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب » . ومن ثم فتطبيق المادة الرابعة من قانون حماية الجبهة الداخلية — فى نطاق المسائل الجنائية — أمر غير مقبول ومرفوض دستوريا .

وأيا كان الرأى الذى جادلت به الاغلبية والاقلية فأن الأمر الواضح أن السيد العضو عبد الفتاح حسن قد رفع دعوى أمام القضاء الادارى للطعن فى قرار المدعى العام الاشتراكى بانطباق المادة الرابعة

من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ عليه وأن هذه الدعوى تحدد لها جلسة يوم ١٩٧٨/٦/٢٧ وقد أودعت صحيفة الدعوى أمام المجلس[1] . والدعوى مؤسسة على أن النتيجة التى وصل اليها المدعى العام الاشتراكى فى كتابه الى رئيس مجلس الشعب المؤرخ ١٩٧٨/٦/٧ من أنه « قد استقام فى حق السيد عبد الفتاح حسن العناصر القانونية التى تسلسل الى تطبيق حكم المادة الرابعة تشترط شرطين أولهما افساد الحياة السياسية وثانيهما تولى وظائف معينة . والشرط الأول لم يتوفر فى العضو المطلوب اسقاط العضوية عنه .

ويتضح من موضوع هذه الدعوى ومن تعليقات بعض أعضاء المجلس أن هناك خلافا نشأ حول تفسير نص المادة الرابعة من القانون وهل هى تتطلب توافر شرطين أو يكفى شرط واحد وأن الامر فى هذا الخلاف قد رفع فعلا الى القضاء .

وفى تقديرنا أن الامر كان يقتضى أمام هذا الاعتبار التريث فى السير فى اجراءات اسقاط العضوية . ذلك لأن اسقاط عضوية أحد أعضاء المجلس المنتخبين أمر لايجوز ولا ينبغى الاقدام عليه الا عند الضرورة القصوى وبتحرج شديد ، ومع الحذر والتدقيق فى التطبيق من حيث الدستور والقانون .

وقد أثير هذا الخلاف فى التفسير ورفع أمره الى القضاء ولم يكن هناك من خطر داهم لو تريث المجلس بعض الوقت ، انتظارا لحكم القضاء فى هذا الخلاف . ولكن المجلس تجاوز عن هذا الاعتبار وذهب الى تفسير المادة الرابعة بما ينطبق على حالة السيد العضو وأسقط عضويته . أى أن المجلس اصدر بطريقة أو أخرى تفسيرا ملزما لقانون قائم وطبق هذا التفسير على الحالة المعروضة والتفسير الملزم كما هو مستقر عرفا وقانونا لايكون الا بنفس الاداه التى أصدرت التشريع الأول ، بقانون .

حقيقة أن المجلس بمقتضى المادة ٩٦ يختص دون غيره باسقاط العضوية عن أحد أعضائه فى الاحوال الواردة فى هذه المادة وهو المرجع الاعلى فى ذلك . ولكن سند اسقاط العضوية انتقل ليكون محل منازعة أمام القضاء . وهذا التفسير الذى ذهبت اليه الاغلبية ورتبت عليه نتيجته واسقطت العضوية عن العضو لاتلزم القضاء . فماذا لو ذهب القضاء الى تأييد وجهة نظر السيد العضو هل يعود مرة أخرى الى عضوية المجلس .. ؟[2]

---

(١) اى فى اليوم التالى لصدور قرار المجلس باسقاط عضوية السيد عبد الفتاح حسن .

(٢) وقد اصدرت محكمة القضاء الادارى حكمها فى هذه المنازعة حسب ما توقعناه . ففى الحكم الصادر فى القضية ٥٩٣ لسنة ٣٢ ق عرضها على دائرة منازعات الافراد والهيئات بمحكمة القضاء الادارى ــ الاستاذ عبد الفتاح حسن طعنا فى قرار المدعى الاشتراكى باخضاع المدعى للمادة الرابعة من القانون ٢٣ الخاص بحماية الجبهة الداخلية الامر الذى يترتب عليه حرمان المدعى من مباشرة الحقوق السياسية بما فى ذلك الترشيح للمجالس النيابية . وقد قضت المحكمة الادارية فى ٢٥ ديسمبر سنة ١٩٧٩ بالغاء قرار المدعى الاشتراكى .

وقد جرت السوابق البرلمانية فى مصر على تأجيل مثل هذه الموضوعات حتى يقضى القضاء فى النزاع المعروض أمامه . ذلك حتى فى الأمور التى يختص بها المجلس دون غيره بها[1] .

تأثير التشريعات الجديدة على حقوق وامتيازات أعضاء مجلس الشعب :

واتصالا بوضعية أعضاء مجلس الشعب فاننا نشير الى أنه وفقا للتشريعات المتتابعة التى صدرت فى الآونة الأخيرة ، أصبحت عضوية مجلس الشعب تتهددها أمور جديدة على التاريخ الدستورى فى مصر ، وعلى المفهوم المستقر للحصانة البرلمانية ولعدم مسئولية الاعضاء :

أولا — للجنة المنصوص عليها فى المادة الثامنة من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الاحزاب السياسية أن تقرر حرمان أى شخص من الانتماء الى الاحزاب السياسية أو ممارسة أى حق أو نشاط سياسى — وعادة مايكون عضو مجلس الشعب منتميا الى حزب سياسى . وعندئذ يتخلف شرط من شروط العضوية مما يستتبع تطبيق المادة ٩٦ من الدستور باسقاط عضوية المجلس عن هذا الشخص (المادة السادسة من القانون ٣٣ لسنة ٧٨ بحماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى) .

ومما يلاحظ أن التعديل الذى أدخل على القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الاحزاب السياسية بمقتضى القرار الجمهورى بالقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ قد شمل لجنة شئون الاحزاب المشار اليها وجعل اجتماعها صحيحا بحضور رئيسها واربعة من اعضائها من بينهم وزراء العدل والداخلية والدولة لشئون مجلس الوزراء ويكفى واحد فقط من الثلاثة من رجال القانون المنصوص عليهم فى البند ٥ من المادة المذكورة . وهذا يعنى أن وزراء الحزب (ممثلو السلطة التنفيذية) لهم دائما الغالبية فى اصدار القرار . هذا بالاضافة الى أن رئيس لجنة شئون الاحزاب يعينه رئيس الاتحاد الاشتراكى العربى (رئيس الجمهورية ورئيس حزب الأغلبية) .

(ثانيا) اصدار قانون يضيف شرطا جديدا لعضوية مجلس الشعب بالاضافة الى الشروط التى يجب توافرها عند الترشيح ، والتى تؤهل الشخص لأن يكون عضوا فى مجلس الشعب . ووضع هذا الشرط الجديد موضع التطبيق ، يرتب اسقاط العضوية عن عضو أو أكثر من أعضاء المجلس . (والقوانين تصدر بموافقة الاغلبية والحزب

---

(١) نشير الى السوابق التى جرى عليها مجلس النواب المصرى من ارجاء الفصل فى الطعون المقدمة فى صحة انتخاب اعضائه حتى يفصل القضاء فى مسألة معلقة امامه تتصل بموضوع الطعن . ذلك رغم ان المجلس هو المرجع الاعلى فى الفصل فى صحة نيابة اعضائه دون ان يكون هذا الحق معلقا على شرط او مقيدا بأى قيد (راجع على سبيل المثال قرار المجلس تأجيل النظر فى الطعن مقدم فى احد الاعضاء لعدم توافر شرط السن حتى تفصل المحكمة المختصة فى الدعوى المدنية التى رفعها النائب المطعون فى صحة نيابة على وزارة الصحة العمومية لتصحيح قيد اسمه — جلسة مجلس النواب فى ٣٠ مايو سنة ١٩٤٨ ص ٢١٧ وما بعدها من مجموعة المضابط .

الحاكم له الغالبية العظمى من أعضاء المجلس) . وهذا ماجرى بخصوص اسقاط عضويته السيد عبد الفتاح حسن (بتطبيق المادة الرابعة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بحماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى) .

ثالثا ـــ اسقاط العضوية عن أحد أعضاء المجلس بناء على الاجراءات التى استحدثتها اللائحة الداخلية الجديدة للمجلس (والتى أقرت مع بداية المجلس الحالى بعد أن تعثرت فى المجلس منذ بداية سنة ١٩٧٨) فى الفصل الخاص « بلجنة القيم » .

ونظرا لاهمية وخطورة مااستحدثته اللائحة ـــ الجديدة ـــ على خلاف كل اللوائح السابقة منذ صدر الحياة النيابية فى مصر ـــ فى شأن ماسمته بلجنة القيم فاننا نورد فيما يلى الاحكام الخاصة بهذه اللجنة .[1] فى اللائحة الجديدة للمجلس . وهى اللجنة التى شكلت استجابة لكلمة « العيب » التى جرت على لسان رئيس الجمهورية .

النصوص الخاصة بلجنة القيم فى اللائحة الداخلية لمجلس الشعب :

« مادة ٢٥ ـــ تشكل لجنة القيم بقرار من المجلس فى بداية كل دور انعقاد سنوى عادى بناء على ترشيح مكتبه برئاسة أحد وكيلى المجلس وعضوية كل من :

أولا ـــ رؤساء لجان الشئون الدستورية والتشريعية ، والشئون الدينية والاجتماعية والأوقاف ، والاقتراحات والشكاوى .

ثانيا ـــ خمسة من أعضاء اللجنة العامة من بينهم اثنان من ممثلى الهيئات البرلمانية للاحزاب المعارضة والمستقلين .

واذا قام مانع برئيس اللجنة حل محله الوكيل الآخر للمجلس ، فاذا قام مانع باحد أعضاء اللجنة من رؤساء اللجان حل محله أحد وكيلى اللجنة ، فاذا كان المانع فى أحد الاعضاء المبينين (ثانيا) حل محله من يختاره المجلس من أعضاء اللجنة العامة بناء على ترشيح مكتب المجلس .

ولا يكون اجتماع اللجنة صحيحا الا بحضور سبعة من أعضائها على الاقل على أن يكون من بينهم الاعضاء المنصوص عليهم فى البند (أولا) .

---

(١) وافق المجلس على اللائحة الداخلية الجديدة موافقه نهائية فى جلسة ١٦ اكتوبر سنة ١٩٧٩ والنصوص نقلت عن ملحق مضبطة الجلسة التاسعة عشرة (١٦ اكتوبر سنة ١٩٧٩) .

وفيما عدا ماورد بشأنه نص خاص تصدر قرارات اللجنة بأغلبية الحاضرين ، وعند التساوى يرجح الرأى الذى منه الرئيس .

مادة٢٦ — تختص لجنة القيم بالنظر فيما ينسب الى أعضاء المجلس من مخالفات تشكل خروجا على القيم الدينية أو الاخلاقية والاجتماعية ، أو المبادىء الاساسية السياسية والاقتصادية للمجتمع المصرى ، وذلك كله طبقا لاحكام الدستور أو القانون أو هذه اللائحة .

مادة ٢٧ — يحال العضو الى لجنة القيم بقرار من مكتب المجلس اذا رأى مبررا لذلك بعد سماع أقوال العضو .

مادة ٢٨ — **تخطر لجنة القيم العضو كتابة للحضور أمامها فى الميعاد الذى تحدده لذلك ، على ألا تقل المدة من تاريخ الاخطار حتى الميعاد المحدد لانعقاد اللجنة عن أسبوع .**

واذا تخلف العضو عن الحضور دون عذر مقبول أعادت اللجنة اخطاره طبقا للقواعد السابقة ، ويعتبر تخلف العضو بعد ذلك دون عذر مقبول نزولا منه عن حقه فى ابداء دفاعه ، وتستمر اللجنة فى مباشرة اجراءاتها .

وعلى رئيس اللجنة أن يطلع العضو فى أول اجتماع يحضره أمامها على ماهو منسوب اليه . وللعضو أن يختار أحد أعضاء المجلس لمعاونته فى ابداء دفاعه أمام اللجنة .

وعلى اللجنة الاستماع الى أقوال العضو وتحقيق أوجه دفاعه وللجنة أن تجرى التحقيق بنفسها أو تندب لذلك من تختاره من أعضائها وتعرض نتيجة التحقيق عليها .

مادة ٢٩ — لايجوز أن يحضر اجتماعات لجنة القيم من غير اعضائها الا من يندبه رئيس المجلس لامانة اللجنة بناء على ترشيح رئيسها ، وكذلك من تأذن له اللجنة فى الحضور أمامها . وتحرر محاضر لاجتماعات اللجنة ويوقعها رئيسها وأمينها .

مادة ٣٠ — للجنة القيم أن تصدر قرارا مسببا بحفظ الموضوع المحال اليها قبل العضو وتخطر مكتب المجلس والعضو بهذا القرار .

مادة ٣١ — تختص لجنة القيم بتوقيع أحد الجزاءات البرلمانية المنصوص عليها فى البنود (أولا وثانيا وثالثا) من المادة (٣٧٧) من هذه اللائحة (وهذه الجزاءات هى اللوم ، الحرمان من الاشتراك فى وفود المجلس طوال دورة الانعقاد ، الحرمان من الاشتراك فى أعمال المجلس مدة لاتقل عن جلستين ولا تزيد

عن عشر جلسات) على من يثبت قبله من الاعضاء أية مخالفة من المخالفات المنصوص عليها فى قرار الاحالة والمشار اليها فى المادة (٢٦) من هذه اللائحة ، ويصدر قرار الجزاء مسببا ويخطر رئيس المجلس العضو كتابة بهذا القرار .

مادة ٣٢ ــ اذا رأت لجنة القيم بأغلبية أعضائها توقيع جزاء على العضو أشد من الجزاءات المحددة فى المادة السابقة ، احالت الامر الى اللجنة العامة (وهى لجنة مشكلة برئاسة رئيس المجلس وعضوية الوكيلين ورؤساء لجان المجلس على أن يكون من بينهم عضو واحد من المستقلين اذا كان عدد الاعضاء المستقلين بالمجلس عشرة أعضاء على الاقل) للنظر والفصل فيه خلال عشرة أيام .

وتكون الاحالة بقرار من لجنة القيم ترفق به تقريرا ببيان اجراءاتها وماأسفر عنه بحثها والاسباب التى استندت اليها فى الاحالة .

وتصدر اللجنة العامة بموافقة اغلبية أعضائها قرارا مسببا فى الموضوع ، إما بتوقيع أحد الجزاءات البرلمانية المنصوص عليها فى البنود (أولا وثانيا وثالثا ورابعا) من المادة (٣٧٧) من هذه اللائحة (وهذه الجزاءات هى الجزاءات السابق الاشارة اليها والجزاء الرابع هو الحرمان من أعمال المجلس لمدة تزيد على عشر جلسات ولاتجاوز نهاية دور الانعقاد) ، أو بحفظ الموضوع . ويخطر رئيس المجلس العضو كتابة بما تقرره اللجنة العامة فى شأنه .

مادة ٣٣ ــ **للعضو أن يتظلم من قرار لجنة القيم ، أو اللجنة العامة بتوقيع الجزاء عليه ، وذلك بتظلم يقدمه لرئيس المجلس خلال سبعة أيام من تاريخ اخطاره بالقرار .**

ويعرض التظلم والقرار المتظلم منه والاسباب التى بنى عليها على المجلس فى أول جلسة تالية لتقديم التظلم .

ويفصل المجلس فى التظلم بعد سماع دفاع العضو وأقوال مقرر اللجنة ، ويجوز للمجلس أن ينظر التظلم فى جلسة سرية بناء على طلب العضو وبعد سماع معارض واحد للسرية ودون مناقشة .

وللمجلس أن يقرر حفظ الموضوع أو توقيع أحد الجزاءات المبينة فى البنود من أولا الى رابعا من المادة (٣٧٧) من هذه اللائحة على العضو .

مادة ٣٤ ــ اذا أنتهت اللجنة العامة بأغلبية أعضائها الى أن ماثبت قبل العضو من مخالفات من الجسامة بحيث قد تستدعى اسقاط العضوية عنه ، أحالت الأمر بتقرير الى مكتب المجلس ليقرر احالة العضو الى لجنة مشتركة من اللجنة العامة ولجنة الشئون الدستورية والتشريعية ، ويجوز للجنة

المشتركة فى هذه الحالة إما توقيع أحد الجزاءات المنصوص عليها فى البنود من اولا الى رابعا من المادة (٣٧٧) من هذه اللائحة واما حفظ الموضوع .

ويخطر المجلس فى أول جلسة تالية كما يخطر العضو كتابة بقرار اللجنة المشتركة بتوقيع الجزاء ، طبقا لاحكام الفقرة السابقة .

وللجنة المشتركة أن تقترح اسقاط العضوية ، وفى هذه الحالة تباشر اللجنة الاجراءات المقررة لذلك طبقا للأحكام المنصوص عليها فى الفقرات الثانية ومابعدها من المادة (٣٨٢) والمادة (٣٨٣) من هذه اللائحة (الاجراءات الخاصة باسقاط العضوية) .

مادة ٣٥ ــ يفصل المجلس فى اقتراح اللجنة المشتركة باسقاط العضوية بناء على تقريرها بعد سماع دفاع العضو ، ويجوز للمجلس أن يقرر نظر الموضوع فى جلسة سرية بناء على طلب العضو بعد سماع معارض واحد للسرية ودون مناقشة .

وللمجلس أن يقرر اسقاط العضوية ، أو توقيع أحد الجزاءات البرلمانية الاخرى المنصوص عليها فى المادة (٣٧٧) أو حفظ الموضوع .

ويتبين لنا من ايراد هذه الاحكام ، وقد قصدنا أن نوردها بنصوصها ، أن اللائحة الداخلية الجديدة للمجلس قد استحدثت لجنة جديدة اطلقت عليها اسم « لجنة القيم » أسندت اليها اختصاص النظر فيما ينسب الى أعضاء المجلس من مخالفات تشكل خروجا على القيم الدينية أو الأخلاقية أو الاجتماعية أو المبادىء الاساسية السياسية والاقتصادية للمجتمع المصرى وذلك كله طبقا لاحكام الدستور أو القانون أو لائحة المجلس . **(وصياغة الاختصاص كما هو واضح يأتى فى عبارات مطاطة غير محددة أو على الأحرى فى عبارات انشائية)** .. وهذه الأحكام تعطى لجنة القيم حق توقيع الجزاءات الآتية : اللوم ــ الحرمان من الاشتراك فى وفود المجلس طوال دورة الانعقاد ــ الحرمان من الاشتراك فى أعمال المجلس مدة لاتقل عن جلستين ولا تزيد على عشر جلسات .

واذا تابعنا المواد الخاصة بلجنة القيم لوجدنا أنها تقيم محكمة للاعضاء ، تستمع الى أقوال العضو وتحقق أوجه دفاعه وتستمع الى محاميه (وهو عضو يختاره المتهم لمعاونته فى ابداء دفاعه أمام اللجنة) ثم تصدر حكمها على العضو بأحد، الجزاءات التى سبق الاشارة اليها .

واذا رأت لجنة القيم بأغلبية أعضائها توقيع جزاء على العضو أشد من الجزاءات المذكورة أحالت الأمر الى اللجنة العامة مع تقرير الاتهام لنظره والفصل فيه خلال عشرة أيام .

وللجنة العامة بالاضافة الى توقيع الجزاءات المذكورة أن توقع جزاء أشد وهو الحرمان من الاشتراك فى أعمال المجلس لمدة تزيد على عشر جلسات **ولاتجاوز نهاية دور الانعقاد** .

أى أن هذه الأحكام تنشىء محكمة درجة أولى وهى « لجنة القيم » ومحكمة أعلى « وهى اللجنة العامة » ولا يقف الأمر عند هذا الحد بل تذهب الأحكام الى إنشاء محكمة ثالثة قوامها لجنة مشتركة من اللجنة العامة ولجنة الشئون الدستورية والتشريعية ولها أن تؤيد الأحكام السابق الاشارة اليها أو أن تقترح اسقاط العضوية .

ثلاث محاكم تحقق وتحاكم ابتدعتها اللائحة الجديدة لمتابعة عضو المجلس . وهى فى كل هذا تخرج عن كل المألوف فى جميع مجالس العالم وعن كل مااستقرت عليه السوابق والتقاليد فى مجالسنا البرلمانية قبل الثورة وبعدها . والقصد واضح ، تمكين الاغلبية من حرمان البعض من أعمال المجلس جزئيا بمنعهم عن حضور بعض الجلسات والمشاركة فى المناقشة والرأى ، أو حرمان البعض من عضوية المجلس كلية باسقاط العضوية، والمخالفات فى صيغتها لاحدود عليها .

وهذه اللجنة لجنة القيم ، التى أصبحت واقعا فى التشريع البرلمانى المصرى سنة ١٩٧٩ تذكرنا بسابقة اقتراح لجنة مماثلة أثارت ضجة فى المجلس . ولم يحتمل مجلس الأمة فى ذلك الحين حتى مجرد النظر فى اقتراح تشكيلها ، وقرر باجماع الآراء استبعاد النظر فى الاقتراح . كان ذلك فى سنة ١٩٥٧ أى منذ مايقرب من ربع قرن !؟

ففى جلسة مجلس الامة المصرى فى ٢٥ نوفمبر ١٩٥٧ عرض فى جدول الاعمال — من بين اقتراحات الاعضاء — اقتراح بانشاء لجنة تسمى « لجنة ضمانات العضوية » وقد تلى الاقتراح ونصه :

« اقتراح انشاء لجنة من أعضاء المجلس يطلق عليها لجنة ضمانات المجلس فى أول كل دور انعقاد عادى تشكل من رئيس المجلس والوكيلين وستة من الاعضاء ينتخبهم المجلس ويكون من اختصاصات هذه اللجنة بحث كل مايتعلق بضمانات استقلال الاعضاء والمزايا التى لابد من تقريرها لتحقيق الحرية الكاملة للعضو فى أدائه لوظائفه ومسئولياته النيابية وذلك على التفصيل الوارد فى المذكرة المرفقة » .

ونظرا لاهمية هذه السابقة بالمقارنة بما يجرى الآن نورد النص الكامل للمذكرة المرفقة بالاقتراح المذكور :

« وزع الدستور الاختصاص بين سلطات ثلاثة : السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية ، وقد أسند الى السلطة التشريعية « مجلس الامة » وظيفتين رئيسيتين التشريع ورقابة السلطة التنفيذية (م ٦٥ و ٦٦ من الدستور) الى جانب وظائف أخرى تتعلق بترشيح رئيس الجمهورية (م١٢١) وتقرير اتهامه (م ١٣٠) .

والدستور تقديرا منه لخطورة هذه الوظائف التى أسندها الى مجلس الامة ، أحاط هذا المجلس وأعضاءه بسياج قوى من الضمانات تكفل للمجلس ولاعضائه الحرية الكاملة والأمن والطمأنينة فى مباشرة هذه الوظائف .

ومن هذه الضمانات ماشرع لابعاد أى نفوذ أو سيطرة من جانب السلطة التنفيذية على أعضاء المجلس فى مباشرتهم لوظائفهم المذكورة ، فنص الدستور فى المادة ١٠٧ على حصانة الاعضاء ومن مقتضى هذه الحصانة عدم اتخاذ اجراءات جنائية ضد العضو الا بإذن المجلس وذلك حتى لاتتخذ هذه الاجراءات كوسيلة من جانب السلطة التنفيذية للانتقام من العضو أو التنكيل به أو منع المجلس من القيام بوظائفه الدستورية . كما نصت المادة ١٠٨ على عدم مسئولية الأعضاء عما يبدونه من أفكار وآراء فى أداء أعمالهم فى المجلس أو فى لجانه وذلك لكفالة أكبر قدر من الحرية للأعضاء فى مناقشة أعمال السلطة التنفيذية دون مسئولية ماعما يصدر منهم من أقوال أو آراء .

والدستور امعانا فى تحرير العضو من أى نفوذ مادى أو أدبى من جانب السلطة التنفيذية نص على عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس الامة وتولى الوظائف العامة حتى لايكون العضو تابعا للسلطة التنفيذية فتضعف أو تهون رقابته عليها . كما نص على عدم منح العضو أوسمة أو أنواطا مدة عضويته ليرفع عنه النفوذ الأدبى للسلطة التنفيذية التى يمكن أن تستخدمه كوسيلة لاسترضاء العضو سعيا لاستمالته اليها — ثم نص فى المادة ١١٧ على تحريم التعامل بين الحكومة والعضو وذلك حتى يشمل الضمان كل ثغرة تصورها واضع الدستور يمكن أن تنفذ منها السلطة التنفيذية للتأثير على العضو فى قيامه بوظائفه الدستورية .

والدستور سعيا لتحرير العضو من كل نفوذ حكومى أو غير حكومى نص على عدم جواز تعيين أعضاء مجلس الأمة فى مجلس ادارة شركة اثناء مدة العضوية (مادة ١١٥) .

تلك هى بعض الضمانات الدستورية الى جانب مانصت عليه القوانين من تحريم المرافعة على العضو المحامى فى خصومة مرفوعة ضد الحكومة (م ١٩/ ٦ من القانون ٩٦ لسنة ١٩٥٧) والى جانب مانص عليه قانون العقوبات من مواد تحصن المجلس وأعضاءه ضد الاهانات أو السب (مادة ١٨٤ عقوبات) وضد النشر بغير أمانة أو بسوء قصد عما يجرى فى الجلسات (مادة ١٩٢ عقوبات) .

تلك هى بعض الضمانات الدستورية والقانونية التى رأى المشرع ضرورة النص عليها كفالة لحرية العضو ومحافظة على مركزه النيابى وإبعادا لاية شبهة أو شائبة تشوب كرامة وظيفته .

واذا كانت هذه الضمانات تمثل حقا للمجلس وأعضائه ، فهى من جانب آخر تمثل واجبا على العضو وعلى المجلس ذاته . والاعتداء على هذه الضمانات كما يتصور من جانب السلطة التنفيذية يتصور أيضا من جانب الأعضاء أنفسهم . فمن واجب العضو ألا يقبل وظيفة عامة ومن واجبه الا

يدخل فى معاملات مع الحكومة أو يقبل التعيين فى ادارة شركة أو يقبل المرافعة فى خصومة مقامه ضد الحكومة أو يتدخل فى أعمال من اختصاص أى من السلطتين التنفيذية أو القضائية (مادة ٩٣ من الدستور) ... الخ . وكل مخالفة لهذه الضمانات سواء أكانت من جانب الحكومة أو من جانب الاعضاء تستتبع تدخل المجلس حماية لوجوده واقرارا للاوضاع الدستورية وتأكيدا لسلامة النظام الديمقراطى .

والعضو مطالب الى جانب ذلك باحاطة مركزه وتصرفاته داخل المجلس وخارجه بما يتفق مع هذا المركز السامى الذى وضعه فيه الدستور وكفله له بهذه الضمانات القوية بحيث أن كل تصرف منه يفقده الثقة والاعتبار يستتبع تدخل المجلس لفصله من عضويته (مادة ١٠٩ من الدستور) .

والمجلس فى كل هذا وذلك رقيب على نفسه وأعضائه يحمى العضوية من أى اخلال بواجباتها أو بحقوقها أو بمركزها وكرامتها سواء وقع هذا الاخلال من الغير أو من العضو ذاته .

لذلك نرى أن كثيرا من المجالس ومن بينها مجلس العموم البريطانى والكونجرس الأمريكى تشكل لجانا يطلق عليها فى بعض المجالس لجنة امتيازات الأعضاء Committe of Privelege يكون من اختصاصها بحث هذه المخالفات سواء وقعت من الحكومة أو من الصحافة أو من الافراد أو من الاعضاء أنفسهم بناء على طلب المجلس ذاته أو بناء على طلب الاعضاء أو الافراد عن طريق العرائض التى يتقدمون بها الى المجلس وترفع تقارير الى المجلس فى المخالفات الخطيرة التى تقتضى تدخله[1] » .

ولا يحتاج الأمر بعد أن أوردنا هذه السابقة بنصها الى أى تعليق . والدلالة واضحة والمفارقة بينة .

على أننا قبل أن نفرغ من هذا الموضوع فانه يتعين أن نشير الى أن الكونجرس الأمريكى اذا كان يأخذ بنظام لجنة سلوك الأعضاء Ethics فهذا أمر يتفق مع تقاليد الكونجرس الأمريكى . فالنظام البرلمانى الأمريكى يعترف بنظام جماعات الضغط Pressure groups . وهذه الجماعات تمثل مصالح اقتصادية خاصة وهى تسعى بصراحة للتأثير على السياسة العامة والادارة لمصلحتها الخاصة . ومهمة وكلاء هذه الجماعات فى الكونجرس ولجانه اقناع أعضاء الكونجرس بتبنى قضاياها واكتساب أصواتهم فى الموضوعات التى تتصل بالمصالح التى تمثلها هذه الجماعات . وحماية لاعضاء الكونجرس وللنظام البرلمانى فى أمريكا من استخدام سلاح المال فى دولة تعتبر فى قمة الدول الرأسمالية فقد انشئت فى الكونجرس مثل هذه اللجان لتحمى قرارات الكونجرس من سطوة رأس المال . ونحن نقرأ من وقت الى آخر فى الصحافة

(١) انظر قرار المجلس باستبعاد الاقتراح واقوال الاعضاء فى الاعتراض على الاقتراح فى الجلسة السادسة والعشرين ٢٥ نوفمبر سنة ١٩٥٨ (المجلد الثانى) .

التحقيقات التى تجريها اللجان الخاصة بسلوك الأعضاء عن رشاوى تلقاها بعض أعضاء الكونجرس الامريكى من بعض الشركات **الرأسمالية والاحتكارية** . هذه هى علة وجود مثل هذه اللجان فى النظام الأمريكى وليس النظر فى المخالفات التى تشكل خروجا على القيم الدينية أو الأخلاقية أو الاجتماعية أو المبادىء الاساسية والاقتصادية للمجتمع كما جاء فى اختصاصات لجنة القيم التى تضمنتها اللائحة الداخلية الجديدة لمجلس الشعب .

رابعا ـــ ونعود الى القيود الجديدة التى تهدد استمرار عضوية عضو المجلس . ونقول أن مشروع قانون حماية القيم من العيب يمثل فى أحكامه قيودا جديدة على العضوية . فاللائحة الجديدة ـــ ولأول مرة فى تاريخ الحياة النيابية فى مصر ـــ تسمح للمدعى العام الاشتراكى بأن يطلب الاذن برفع الحصانة عن العضو فيما يدخل فى اختصاصه قانونا بالاضافة الى وزير العدل . وقد سبق أن عرضنا لدستورية مثل هذا الاجراء .

على أن الجديد الذى يحتاج الى ابراز أن المادة ٤ من مشروع قانون حماية القيم من العيب قد أوردت عدة تدابير يحكم بواحد منها أو أكثر ـــ لمدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تجاوز خمس سنوات ـــ على كل من يسأل سياسيا وتثبت مسئوليته . وقد جاء فى مقدمة هذه التدابير « الترشيح لعضوية المجالس النيابية أو المجالس الشعبية المحلية » ولاخلاف أن مجلس الشعب يعتبر من المجالس النيابية ، ويمكن أيضا أن يكون مجلس الشورى أو مجلس العائلة الذى ينتظر تشكيله مجلسا نيابيا أيضا . واذا كانت المادة ٢٢ من المشروع قد أوجبت على الجهات المختصة بالاشراف على الانتخابات لعضوية المجالس الشعبية المحلية اخطار المدعى العام الاشتراكى بأسماء المرشحين فور قفل باب الترشيح . واعتبرت اعتراضه قرارا منه باستبعاد اسم المرشح من قوائم الترشيح تلتزم بها الجهات المشار اليها . الا أن المشروع سكت عما يتبع بالنسبة للترشيح للمجالس النيابية التى أورد الاشارة اليها فى صدر هذه التدابير . والأمر يبدو أكثر غموضا اذا صدر الحكم بمثل هذا التدبير على عضو من أعضاء مجلس الشعب فهل يعتبر ذلك بمثابة فقدان لشرط من شروط العضوية يستتبع اسقاط العضوية أو وقفها . أهو تدبير ينطبق مستقبلا أو ينصرف الى الماضى كما ذهبت اللجنة التشريعية ومجلس الشعب فى اسقاط العضوية عن السيد العضو عبد الفتاح حسن .

خامسا ـــ ومادمنا فى نطاق القيود الجديدة التى أصبحت تلاحق عضو مجلس الشعب فإن المدعى العام الاشتراكى ، الذى ينظم مشروع قانون حماية القيم من العيب وظيفته وحدد اختصاصاته ورسم طريقة ممارسته لعمله ، قد اسندت اليه المادة ١٦ من المشروع كافة الاختصاصات المقررة للمدعى العام فى القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ بتنظيم فرض الحراسة وتأمين سلامة الشعب .

وهذا القانون الاخير يعطى للمدعى العام أن يتحفظ على المواطن ـــ وقد يكون عضوا فى مجلس الشعب ـــ لمدة ستين يوما وأن يمدها بموافقة محكمة القيم لمدد متتالية تصل الى خمس سنوات ، كما أن له

أن يمنع المواطن ــ وقد يكون عضوا فى مجلس الشعب ــ من التصرف فى أمواله وأموال زوجه وأولاده لمدة ستين يوما تمد لمدد متتالية تصل الى خمس سنوات . وذلك بالاضافة الى ماللمدعى العام من اصدار قرار بمنع المواطن ــ وقد يكون عضوا فى مجلس الشعب ــ من السفر الى الخارج وذلك كله على التفصيل الذى أشرنا اليه من قبل .

وقد رأينا أن المدعى العام الاشتراكى قد اصدر أمرا بالتحفظ على السيد أبو العز الحريرى عضو مجلس الشعب مستخدما حقه المخول له بمقتضى المادة ٨ من القانون رقم ٣٤ بتنظيم فرض الحراسة وتأمين سلامة الشعب .

سادسا ــ وفى اطار هذه القيود نشير الى أن اللائحة الداخلية الجديدة لمجلس الشعب قد استخدمت عبارات مطاطة يصعب تحديد مدلولها أو رسم حدودها أو تقدير معاييرها .. ونذكر على سبيل المثال أنها الزمت العضو فى التعبير عن رأيه ووجهة نظره بالمحافظة على كرامة وهيبة المؤسسات الدستورية بالدولة ، والخيط رفيع وواه ــ كما تدل التجربة ــ بين مايوصف بأنه نقد هدام وآخر بناء ، وبين معارضة نزيهة أو شريفة ومعارضة هدامة أو مغرضة أو حاقدة أو « مجموعة من الأفراد الشواذ » أو الأراذل(١)..

ومن السهل أن تدور هذه العبارات المطاطة غير المحددة حول كلمة أو عبارة أو رأى لأحد الاعضاء وينتهى تسلسل المسئولية والمساءلة الى اسقاط العضوية عنه . والامر ملك للاغلبية فى انطباق المادة ٩٦ من الدستور على فقدان الثقة والاعتبار أو الاخلال بواجبات العضوية .

ونخلص من استعراضنا للاستفتاء الذى جرى فى ٢١ مايو سنة ١٩٧٨ بشأن مبادىء حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى وبشأن القانون ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بحماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى الذى قنن هذه المبادىء . نخلص الى أن هناك محاولات تبذل من جانب السلطة لاضفاء صفة الوكالة الملزمة على هذه الاستفتاء(٢) .

وهذا خروج بالاستفتاء عن طبيعته المتعارف عليها ــ كما أسلفنا القول . فالاستفتاء توجيهات يبديها الشعب وعلى مجلس الشعب أن يمارس سلطته التشريعية كاملة وهى السلطة المناطة به دستوريا . وعليه أن يلتزم فيما يشرع وفيما يقرر بأحكام الدستور والا يتجاوز ذلك بدعوى أنه ينفذ ارادة الشعب التى كشف عنها الاستفتاء وسنعود الى هذا الموضوع فى تناولنا للاستفتاء التالى .

---

(١) وهى كلها كلمات جرت على لسان رئيس الجمهورية فى وصفه للمعارضة

(٢) انظر كلمة رئيس مجلس الوزراء (السيد ممدوح سالم) وكان رئيسا فى ذلك الحين لحزب الاغلبية ــ حزب مصر الاشتراكى ــ فى التعقيب على بعض ما اثير من اعتراضات على اسقاط عضوية السيد عبد الفتاح حسن وابو العز الحريرى فقد قال « انه بعد الاستفتاء حكم الشعب على هؤلاء الناس واسقطهم فى دوائرهم وسحب عنهم الثقة عندما وافق على المبادىء التى طرحت للاستفتاء قبل ان يسقط هذا المجلس عضويتهم وطلب من رئيس المجلس ان ينهى المناقشة ويأخذ الرأى على اسقاط العضوية (انظر مضبطة الجلسة التاسعة والثمانين (٢٦ يونية سنة ١٩٧٨ ص ١٥) .

الفرع الثالث

الاستفتاء على معاهدة السلام المصرية ــ الاسرائيلية وعلى أسس تنظيم الدولة تدعيما للديمقراطية

ولم يكن قد أكتمل عام على الاستفتاء الذى جرى فى ٢١ مايو سنة ١٩٧٨ بشأن مبادىء حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى حتى دعا رئيس الجمهورية بمقتضى القرار الجمهورى الصادر فى ١١ ابريل سنة ١٩٧٩ الى استفتاء يجرى فى ١٩ ابريل ١٩٧٩ على معاهدة السلام المصرية الاسرائيلية وملحقاتها وعلى اعادة تنظيم الدولة على الاسس التى تضمنها القرار الجمهورى المذكور .

ووفقا للقرار الجمهورى تضمن الاستفتاء الموضوعات الآتية :
أولا ــ معاهدة السلام وملحقاتها بين جمهورية مصر العربية ودولة اسرائيل والاتفاق التكملى الخاص باقامة الحكم الذاتى الكامل فى الضفة الغربية وقطاع غزة الموقع عليها فى واشنجتن فى ٢٦ مارس ١٩٧٩ والصادر بالموافقة عليها القرار الجمهورى رقم ١٥٣ لسنة ١٩٧٩ ــ واللتين وافق عليهما مجلس الشعب بتاريخ ١٠ أبريل ١٩٧٩ (أى فى اليوم السابق لصدور القرار) .

ثانيا ــ اعادة تنظيم الدولة على الاسس التالية ، تدعيما للديمقراطية .

١ ــ حل مجلس الشعب والدعوة الى انتخابات عامة فى الموعد الذى حدده الدستور .

٢ ــ اطلاق حرية تكوين الاحزاب .
٣ ــ اعلان حقوق الانسان المصرى .
٤ ــ الالتزام بالحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى والاشتراكية الديمقراطية .
٥ ــ شعار الدولة هو العلم والايمان .
٦ ــ الشرعية الدستورية فى الدولة وتقوم على مبادىء وانجازات ثورة ٢٣ يوليو وثورة ١٥ مايو .
(أ) انتماء مصر العربى حقيقة ومصير .

(ب) الالتزام بسياسة عدم الانحياز .
(جـ) القضاء على الفساد الحزبى والاقطاع وتطهير الحياة السياسية .
(د) الالتزام بنسبة الخمسين فى المائة للعمال والفلاحين فى جميع التنظيمات .
(هـ) الالتزام بالسلوك الاخلاقى الذى ينبع من ديننا ومن القيم الاساسية لارض مصر .
(و) الالتزام فى كل الظروف بسيادة القانون .

٧ ـ الدستور هو الوثيقة الاساسية والوحيدة التى يقوم عليها نظام الدولة وتعديله بالاسلوب الدستورى ــ هو الطريق الوحيد للتعبير عن متطلبات مراحل التطور للشعب .

٨ ــ انشاء مجلس شورى يكون بمثابة مجلس العائلة لمصر ويضم ممثلين عن كل فئات الشعب وهيئاته .

وقبل أن نتناول تفصيلات هذا الاستفتاء فاننا نعيد الى الاذهان ماسبق أن أبديناه فى شأن الاستفتاءات السابقة من انعقاد الفقه الدستورى على وجوب أن يكون موضوع الاستفتاء مما يمكن رده الى سؤال بسيط وقابل للاجابة عليه بكلمة نعم أو لا . وقد سبق أن أشرنا الى الاستفتاء الذى جرى حديثا فى السويد فى شهر مارس ١٩٨٠ بشأن التوسع فى انشاء المفاعلات الذرية وان السؤال الذى كان مطروحا للاستفتاء « هل توافق على التوسع فى انشاء المفاعلات الذرية لتدبير جزء من الطاقة وتخفيض الاعتماد على البترول المستورد .» وقد اتى هذا الاستفتاء بعد الحملة الكبيرة التى قامت بها بعض الدوائر ضد هذه المفاعلات ومخاطرها على الانسان لما تسببه من تلوث للبيئة . وكلنا يعلم درجة التقدم العلمى وارتفاع الوعى الثقافى ومستويات المعيشة والحريات والحقوق الديمقراطية التى يتمتع بها المواطنون فى السويد ، وكذلك انتماء غالبية الشعب ــ ان لم يكن كله ــ الى تنظيمات سياسية ونقابية وجمعيات وجماعات منظمة ونوادى وغير ذلك من التشكيلات التى تسمح بتكوين رأى المواطن عن دراسة وتفهم ووعى بكل الظروف والاعتبارات .

ونظرة على أسس اعادة تنظيم الدولة التى شملها استفتاء ١٩ ابريل ١٩٧٩ نجد أننا نواجه مرة أخرى أحكاما متعددة ومتنوعة لايربطها رباط فكرى أو موضوع واحد ولا تمثل قضية واحدة يسهل على المواطن أن يتفهمها ويجيب عليها بكلمة لا أو نعم .

لماذا الاستفتاء على المعاهدة ؟

والجزء الأول من الاستفتاء يشمل معاهدة السلام وملحقاتها بين جمهورية مصر العربية ودولة اسرائيل والاتفاق التكميلى باقامة الحكم الذاتى الكامل فى الضفة الغربية وقطاع غزة الموقع عليها فى واشنجتن فى ٢٦ مارس ١٩٧٩ .

والأمر فى ذلك يحتاج الى وقفة فهذه المعاهدة بشقيها قد تم التوقيع عليها وقد صدر بالموافقة عليها القرار الجمهورى رقم ١٥٣ لسنة ١٩٧٩ فى ٥ ابريل سنة ١٩٧٩ ووافق عليها مجلس الشعب بتاريخ ١٠ ابريل ١٩٧٩ . اى أنها استكملت الشكل الدستورى الذى رسمه الدستور فى المادة ١٥١ والتى تنص على أن « رئيس الجمهورية يبرم المعاهدة ، ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة مما يناسب من البيان وتكون لها قوة القانون بعد ابرامها والتصدق عليها ونشرها وفقا للأوضاع المقررة .

على أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة أو التى تتعلق بحقوق السيادة ، أو التى تحمل خزانة الدولة شيئا من النفقات غير الواردة فى الموازنة ، تجب موافقة مجلس الشعب عليها » .

والقرار الجمهورى بدعوة الناخبين الى الاستفتاء على هذه المعاهدة يصدر فى اليوم التالى لموافقة مجلس الشعب بأغلبية ساحقة ٣٢٧ عضوا مؤيدا واعتراض ١٥ عضوا .

وقد سبق أن أوضحنا ان الاستفتاء الذى قصده الدستور فى المادة ١٥٢ هدفه الوقوف على رأى الشعب أو مشاعره أو وجهات نظره فى موضوع معين مما يساعد سلطات الدولة ــ تشريعية أو تنفيذية ــ على السير فى تشكيل قرارها على ضوء ماتكشف عنه نتائج الاستفتاء .

ونص المادة ١٥٢ كما هو واضح لايمنع مجلس الشعب وهو فى صدد وضع تشريع فى مسألة هامة ــ ان يطلب من رئيس الجمهورية اجراء استفتاء حول مبدأ هذا التشريع ــ للاستدلال على اتجاهات الرأى العام حول هذا المشروع قبل أن يستكمل المجلس اختصاصه الدستورى كاملا فى شأن هذا التشريع .

هذا هو مفهوم وحدود الاستفتاء الذى عرفه الدستور الدائم ــ وعرفته كل الدساتير التى صدرت منذ سنة ١٩٥٦ . فهو استفتاء استشارى وليس استفتاء تقريريا ، وهو استفتاء سابق وليس استفتاء لاحقا .

وعندئذ فالهدف من عرض هذه المعاهدة على الاستفتاء يحتمل عدة فروض تتفق مع طبيعة هذه المعاهدة وما أثارته من ردود فعل وانعكاسات مختلفة سواء فى الداخل أو فى المنطقة العربية أو على المستويات العالمية .

وأول هذه الفروض أن يكون الاستفتاء عملية سياسية مجردة يستهدف بها رئيس الجمهورية أن يستعرض التأييد الشعبى الساحق للخطوات التى اتخذت وانتهت الى توقيع هذه المعاهدة .

وثانى هذه الفروض — كما قال البعض — التدليل بهذا التأييد الشعبى الساحق على أن الأصوات التى عارضت المعاهدة فى مجلس الشعب قد فقدت قواعدها الشعبية . وقد برر هذا الفرض ربط الاستفتاء بحل مجلس الشعب والتركيز فى انتخابات المجلس الجديد على التخلص من الافراد الذين سماهم رئيس الجمهورية « بالشواذ وهم الأعضاء الذين صوتوا ضد المعاهدة .

على أن الفرض الخطير أن يكون الهدف من الاستفتاء هو اعطاء هذه المعاهدة صفة تفوق قوة القانون الداخلى بدعوى « ان ارادة الشعب المتمثلة فى الموافقة عليها هى ارادة ملزمة تفوق فى الزامها كل الوسائل التشريعية الأخرى [1] .» وينبنى على منطق هذه الدعوى أن المطالبة بالغاء هذه المعاهدة أو تعديلها — أو حتى الاعتراض عليها — يكون مخالفا للارادة الملزمة التى عبر عنها الشعب فى الاستفتاء . وأنه يتعين لمثل هذا الالغاء أو التعديل الرجوع الى نفس الأداة التى أسبغت عليها هذه الصفة . وينبنى أيضا على منطق هذه الدعوى أن الاعتراض على الاتفاقات التجارية والاقتصادية والثقافية والتربوية والسياحية أو الترتيبات العسكرية أو كل مايرتبط بهذه المعاهدة من التزامات هو أيضا أمر يتنافى مع الارادة الشعبية الملزمة التى عبر عنها الشعب فى الاستفتاء . وبهذه الدعوى تكتسب هذه المعاهدة أفضلية على كل المعاهدات الاخرى التى تمت الموافقة والتصديق عليها بالطرق العادية التى تجرى فى شأن كل المعاهدات والاتفاقات الدولية .

وقد أخذ هذا الفرض الخطير طريقه فعلا الى تشريعاتنا الداخلية . ونجد لذلك مثلين فى التشريع المصرى .

أولهما ، القرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الاحزاب السياسية الذى أصدرة رئيس جمهورية مصر العربية فى ٢٩ مايو ١٩٧٩ (أى فى فترة حل مجلس الشعب) واورد فى ديباجة القرار أنه بعد الاطلاع .... « على نتيجة الاستفتاء يوم ٢٠ أبريل سنة ١٩٧٩ على معاهدة السلام واعادة تنظيم الدولة » . وقد ادخل القرار بقانون تعديلات جوهرية على المادة ٤ الخاصة بشروط تأسيس الحزب فاشترط فى البند (سابعا) من هذه المادة لتأسيس أو استمرار اى حزب سياسى **ألا يكون من بين مؤسسى الحزب أو قياداته من تقوم أدلة جدية على قيامه بالدعوة أو المشاركة فى الدعوة أو التحبيذ أو الترويج بأية طريقة من طرق العلانية لمبادىء أو اتجاهات أو أعمال تتعارض فى المبادىء المنصوص عليها فى البند السابق .**

---

(١) يراجع فى هذا الشأن كتاب رئيس الجمهورية المؤرخ ٧ نوفمبر سنة ١٩٧٩ والموجه الى رئيس مجلس الشعب ورئيس مجلس الوزراء ونائب رئيس مجلس القضاء الاعلى فى شان المبادىء التى انعقدت ارادة الشعب عليها فى الاستفتاء الذى دعا اليه فى ١٩ / ٤ / ١٩٧٩ بمقتضى القرار الجمهورى رقم ١٥٧ لسنة ١٩٧٩ تطبيقا للمواد ٧٣ و ٧٤ و ١٥٢ من الدستور (نشر فى صحيفة الجمهورية فى ١١ نوفمبر سنة ١٩٧٩ وقد اشرنا الى هذا الكتاب من قبل وسنعود اليه فيما بعد) .

الدولة[1] .

فالاستفتاء على المعاهدة لايمكن أن يرفع أحكام هذه المعاهدة الى مصاف أحكام الدستور أو يضفى عليها ارادة ملزمة تفوق فى الزامها كل الوسائل التشريعية الأخرى كما يقول رئيس الجمهورية فى كتابه الى رئيس مجلس الشعب ورئيس مجلس الوزراء ونائب مجلس القضاء الأعلى والذى سبق الاشارة اليه .

ولانمل عن تكرار القول ان الاستفتاء الذى قصده الدستور الدائم هو استفتاء استشارى ولايمكن أن يحمل معنى آخر . وان الاستفتاء الذى جرى حول هذه المعاهدة لم يضف جديدا الى الطبيعة القانونية لهذه المعاهدة . وأن هذا الاستفتاء لايمكن أن يتجاوز مجرد استعراض لأكثرية ساحقة لدعم موقف رئيس الجمهورية فى مواجهة معارضى المعاهدة فى الداخل والخارج والتخلص من معارضى المعاهدة فى مجلس الشعب .

ويبدو غريبا أن القرار الجمهورى الصادر بدعوة الناخبين الى الاستفتاء رقم ١٥٧ لسنة ١٩٧٩ قد صدر مستندا الى المادة ٧٣ و٧٤ و١٥٢ من الدستور .. وقد يكون الاستناد الى المادة ١٥٢ وهى التى تنص على أنه لرئيس الجمهورية أن يستفتى الشعب فى المسائل الهامة التى تتصل بمصالح البلاد العليا ، قد يكون الاستناد الى هذا مبررا ، ولكن الاستناد الى السلطات المخولة لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة ٧٤ ، وهى سلطات استثنائية بحته ، لايمكن استخدامها الا اذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى . هذا مالم يتوافر أصلا اذ أن مجلس الشعب قد وافق على المعاهدة فى اليوم السابق بأغلبية ساحقة — فى اتفاق كامل مع حكومة الحزب ولم يتخلف عن الموافقة غير ١٥ عضوا من أعضاء مجلس الشعب . وقد سبق أن تناولنا نطاق استخدام هذه المادة وشروطها وظروف أعمالها وحدود صلاحياتها فى تعليقنا على الاستفتاء الذى جرى فى يوم ١٠ فبراير ١٩٧٧ على القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧

والعودة مرة أخرى الى الاستناد على هذه المادة الاستثنائية البحتة تمثل سابقة خطيرة قد تدفع بالأمور دفعا الى شكل من أشكال ممارسة السلطة عن طريق الاستفتاء . والتاريخ الدستورى الفرنسى يحمل الدلالة على أن مثل هذه الاستفتاءات ذات الطبيعة الالزامية ، أو تلك التى كان يسبغ عليها هذه الطبيعة ، كانت الواجهة التى تتخفى وراءها أشد صور الحكم فردية وديكتاتورية .

---

(١) تراجع محاضرة القاها السفير الامريكى السابق فى القاهرة هيرمان أيلتس فى جامعة كولومبيا . وقد نشرت مجلة السياسة الدولية فى عدد اول يناير سنة ١٩٨٠ ترجمة لبعض اجزاء هذه المحاضرة ، ويقول أيلتس فى محاضرته انه من دواعى الأسف ان معاهدة السلام اصبحت ، بعملية تنحية المعارضة عن مجلس الشعب ، جزءا من الكيان السياسى الداخلى المصرى .

ومن ثم فتوجيه النقد الى المعاهدة المصرية الاسرائيلية بأى صورة من الصور يعتبر فى حكم التشريع المنظم للدعاية الانتخابية ، جريمة يعاقب عليها بالحبس الذى لايقل عن ثلاثة أشهر والغرامة التى لاتقل عن ثلاثمائة جنيه ولاتزيد على ثلاثة آلاف جنيه وذلك مع عدم الاخلال بالعقوبات الجنائية أو التأديبية أو الجزاءات أو الآثار السياسية التى تنص عليها قوانين أخرى . كما يعتبر هذا النقد جريمة من الجرائم الانتخابية التى يحرم مرتكبها من مباشرة الحقوق السياسية .

وهكذا يقنن الاستفتاء بالموافقة على معاهدة السلام الى اضفاء حصانة خاصة على المعاهدة وملحقاتها والتزامها وما يترتب عليها من اتفاقيات ، ودفع كل مساس بها ، وعزل كل حزب وكل قيادة وكل مرشح فى الانتخابات يدعو أو يحبذ أو يروج بأى طريقة من طرق العلانية لمبادىء أو اتجاهات أو أعمال تتعارض مع هذه المعاهدة .

وتبقى بعد ذلك المساءلة التى يباشرها المدعى العام الاشتراكى بمقتضى أحكام مشروع قانون حماية القيم من العيب الذى أعده الحزب الحاكم ــ الحزب الوطنى الديمقراطى ــ والتى تشمل فيما تشمل الأعمال التى يحظرها القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية المعدل بالقرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ وما يترتب على هذه المساءلة من التحفظ على الشخص المسئول فى مكان أمين ومنعه من التصرف ومن ادارة أمواله وأموال زوجه وأولاده ، ومنعه من السفر الى الخارج ، ثم توقيع أحد التدابير المنصوص عليها فى المادة ٤ من المشروع وهو الأمر الذى تعرضنا اليه فيما سبق .

والرأى أنه لايجوز الدوران حول الدستور واستخدام نص من نصوصه لاضفاء حماية وحصانة خاصة على معاهدة السلام والتزاماتها بحيث تصبح هذه المعاهدة جزءا من الكيان المصرى الداخلى أو جزءا من نظام الدولة[1] ، ويصبح نقد هذه المعاهدة أو معارضة التزاماتها نقدا ومعارضة لنظام

---

(١) لنذكر ان معاهدة الصداقة والتحالف بين مصر وبريطانيا التى وقعها فى ٢٦ اغسطس سنة ١٩٢٦ رئيس الوزراء وزعيم الوفد ورئيس حزب الاغلبية (مصطفى النحاس) وشاركت فى التوقيع عليها جبهة وطنية عريضة من مختلف الاحزاب والاتجاهات . هذه المعاهدة لم تتوقف الاقلام والاصوات عن نقدها حتى ان استاذا فى كلية الحقوق وهو الدكتور وحيد رأفت كتب مقالا نقد فيه بنود هذه المعاهدة واحكامها وشن عليها اعنف هجوم . وظهر هذا المقال فى احدى الصحف اليومية فى ذات اليوم الذى اعدت فيه الحكومة الوفدية اجتماعا شعبيا ضخما فى قاعة الاحتفالات الكبرى بجامعة القاهرة . ولم يسأل او يساءل عن هذا الموقف كما لم يسأل او يساءل غيره بسبب موقفه او رأيه فى هذه المعاهدة . واذا كانت كثافة الدعاية والترويج لهذه المعاهدة قد اخفت الكثير من مثالبها الا انه سرعان ما زالت الغشاوة . وشكل نضال الشعب المصرى وتضحيات ابنائه لتحطيم قيود هذه المعاهدة والفكاك من اسارها ، شكل تيارا شعبيا متصاعدا استطاع بكل وسائل التعبير من الكتابة والخطابة والمظاهرات والمواكب والاجتماعات والتظاهرات والاضرابات . واستطاع هذا التيار الشعبى الدافق ان يضغط على الحكومة الوفدية ليعلن رئيس الوزراء وزعيم الوفد ورئيس حزب الاغلبية (مصطفى النحاس) وهو الذى وقع هذه المعاهدة ، ان يعلن عن الغاء هذه المعاهدة فى ٨ اكتوبر سنة ١٩٥١ (وكانت مدتها عشرين عاما) وذلك فى خطابه التاريخى فى البرلمان المصرى الذى جاء فيه (من اجل مصر وقعت هذه المعاهدة ومن اجل مصر اعلن الغاء هذه المعاهدة) .

ومن بين المبادىء المنصوص عليها فى البند السابق المبادىء التى وافق عليها الشعب فى الاستفتاء على معاهدة السلام واعادة تنظيم الدولة بتاريخ ٢٠ أبريل ١٩٧٩ .

والفقرة (خامسا) من نفس المادة تشترط أيضا لتأسيس الحزب واستمراره عدم ارتباط الحزب أو تعاونه مع أية أحزاب أو تنظيمات أو جماعات أو قوى سياسية تقوم على معاداة أو مناهضة المبادىء أو القواعد والأحكام المنصوص عليها فى البند التالى .

والبند التالى كما أسلفنا القول قد أورد من بين هذه المبادىء ، المبادىء التى وافق عليها الشعب فى الاستفتاء على معاهدة السلام واعادة تنظيم الدولة بتاريخ ٢٠ أبريل ١٩٧٩ .

وقد سبق لنا الاشارة الى أن المادة العاشرة من القرار بقانون ٣٣ لسنة ١٩٧٨ ـــ بحماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى تعطى للجنة شئون الاحزاب اذا اثبت لها من تقرير المدعى العام الاشتراكى ، بناء على التحقيق الذى يجريه ، خروج احد الاحزاب أو بعض قياداته على هذه المبادىء ، أو انطباق هذه المبادىء على أحد قيادات الحزب أن تأمر بوقف نشاط الحزب .

أما المثل الثانى على اعطاء معاهدة السلام الاسرائيلية صفة تفوق قوة القانون وفرض حصانة خاصة لها ، فنجده فى قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٧٩ المنظم للدعاية الانتخابية والمعدل لبعض أحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب والصادر فى ١٩ يونية سنة ١٩٧٩ (فترة حل مجلس الشعب) . فقد كانت المادة الحادية عشرة من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ تقضى بالتزام التنظيمات السياسية والمرشحين باتباع قواعد الدعاية الانتخابية التى يصدر بها قرار من وزير الداخلية فجاء القرار بقانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٧٩ وعدل هذه المادة بالنص على التزام الأحزاب السياسية وكل مرشح لعضوية مجلس الشعب بالمبادىء التى وافق عليها الشعب فى الاستفتاء على معاهدة السلام واعادة تنظيم الدولة بتاريخ ٢٠ أبريل سنة ١٩٧٩ وجاء فى تقرير اللجنة التشريعية فى هذا الشأن « ونظرا لأنه قد أسفر نتيجة الاستفتاء على معاهدة السلام (بين جمهورية مصر العربية ودولة اسرائيل) واعادة تنظيم الدولة فى ٢٠ أبريل سنة ١٩٧٩ على موافقة الأغلبية الساحقة للمواطنين على هذه المعاهدة وعلى المبادىء التى يقوم عليها اعادة التنظيم ، ونتيجة لذلك أصبح يتعين التزام المرشحين للانتخابات بها مادام قد اعلن الشعب كلمته وارادته بالفعل وأصبحت هذه المبادىء ملزمة للجميع » .

وفرض القرار بقانون عقوبة الحبس لمدة لاتقل عن ثلاثة أشهر والغرامة التى لاتقل عن ثلاثمائة جنيه ولا تزيد على ثلاثة آلاف جنيه فى حالة المخالفة . كما اعتبر القرار بقانون أية مخالفة لأحكامه جريمة من الجرائم الانتخابية التى تحرم مرتكبها من مباشرة الحقوق السياسية .

حل مجلس الشعب دون ضرورة تقتضى الحل :

ونعود الى الجزء الثانى من موضوع الاستفتاء الذى جرى فى ١٩ ابريل ١٩٧٩ وهو الخاص بأسس اعادة تنظيم الدولة تدعيما للديمقراطية . والأساس الأول من هذه الاسس هو حل مجلس الشعب والدعوة الى انتخابات عامة فى الموعد الذى حدده الدستور .

وحق حل مجلس الشعب مقرر لرئيس الجمهورية بضوابط معينة أوردتها المادة ١٣٦ التى تنص على مايأتى :

« لايجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب الا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب ، ويصدر رئيس الجمهورية قرارا بوقف جلسات المجلس واجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوما ، فاذا أقرت الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم الحل ، أصدر رئيس الجمهورية قرارا به ... » .

وقد سبق أن أكدنا على أن أحكام الدستور كل متكامل وأن كل نص يجب أن يفسر على ضوء النصوص الأخرى . واذا كان الدستور يعطى حق الحل لرئيس الجمهورية ، فهو لايعطيه له كحق شخصى بحت يستخدمه كما يشاء أو كلما يشاء ، ولكنه أعطاه هذا الحق لتمكينه من القيام بواجباته المنصوص عليها فى الدستور .

وفى بيان لرئيس الجمهورية الى الأمة فى ١٦ سبتمبر سنة ١٩٧١ أوضح الفلسفة التى يقوم عليها الدستور الدائم الذى أقره الشعب فى الاستفتاء الذى جرى فى ١١ سبتمبر ١٩٧١ ـــ قال أن هذا الدستور « يقيم دولة المؤسسات ، مش الأفراد أبدا ، مؤسسات بسلطاتها فيه مؤسسات تنفيذية ، فيه مؤسسات تشريعية ، والعلاقة بين كل مؤسسة والثانية واضحة . وبعدين زى مانص الدستور بيجعل رئيس الجمهورية حكم بين الكل ، ماهوش طرف مع أحد ، لا ، حكم بين الكل ، اذا عجز بيلجأ الى الشعب فى استفتاء شعبى مباشرة . دى الفلسفة اللى قائم عليها الدستور » .

وقد كان رئيس الجمهورية يعبر فى ذلك الحين بحق عن جوهر الدستور الدائم الذى كان يهدف أن ينأى عن كل صور الانفراد بالسلطة أو الانفراد بالقرار[١] . وكان يعبر فى ذلك الحين بحق عن المعانى الصحيحة لأحكام الدستور .

---

(١) قال رئيس الجمهورية ١١ نوفمبر سنة ١٩٧١ فى افتتاح الدورة الأولى لمجلس الشعب الذى انتخب بعد العمل بالدستور الدائم « ان الحوار الحر بين المؤسسات السياسية والدستورية والتنفيذية هو طريق صنع القرار الصحيح ، الذى تتعدد مراكز اصداره ، منعا للتركيز على القمة وبالتالى التعويق من القمة » .

فالمادة ٧٣ من الدستور تجعل من رئيس الجمهورية حكما يرعى الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها فى العمل الوطنى .

والمادة ٧٤ من الدستور تجعل لرئيس الجمهورية أن يتخذ الاجراءات الكفيلة بمواجهة الخطر الذى يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى . وطبيعى أن يكون الغرض من هذه الاجراءات هو تمكين هذه المؤسسات من أداء مهامها فى أقرب وقت ممكن (١) .

ومن هنا فانه يتعين أن يكون استخدام رئيس الجمهورية لحقه فى حل مجلس الشعب لضرورة تقتضيها طبيعة هذه الوظيفة والدور الذى حدده الدستور وأوضحه رئيس الجمهورية فى بيانه الى الأمة فى ١٦ سبتمبر ١٩٧١

وقد تصور الدستور حالة يعجز فيها رئيس الجمهورية عن التوفيق بين مجلس الشعب والحكومة ممثلة فى رئيس مجلس الوزراء . وعندئذ يرى رئيس الجمهورية أن الضرورة تقتضى أن يعرض موضوع هذا النزاع على الاستفتاء الشعبى . واذا جاءت نتيجة الاستفتاء فى هذه الحالة مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلا والا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزراء . وهذه الحالة نص عليها الدستور صراحة فى المادة ١٢٧ منه .

وفى اطار هذا الدور الدستورى ، وفى ظل النظام شبه البرلمانى الذى يأخذ به الدستور الدائم ، يمكن أن نتصور قيام نزاع بين السلطة التشريعية (التى يتولاها مجلس الشعب) والسلطة التنفيذية (المزدوجة بين رئيس الجمهورية والحكومة) كأن يعبر مجلس الشعب عن عدم موافقته على برنامج الحكومة . وهذا البرنامج يعتبر تعبيرا عن السياسة العامة للدولة التى يشترك رئيس الجمهورية فى وضعها (مادة ١٣٨و١٥٦ من الدستور) وقد يعتقد رئيس الجمهورية أن هذه السياسة العامة التى يعبر عنها برنامج الحكومة تتفق مع رغبات الأمة . ويرى أن الضرورة تقتضى حل مجلس الشعب فيلجأ الى الشعب فى استفتاء لحل مجلس الشعب .

---

(١) من المناسب ان نورد نص المادة ١٦ من الدستور الفرنسى الصادر فى اكتوبر سنة ١٩٥٨ والذى كان مصدرا من المصادر التى اعتمد عليها فى صياغة حكم المادة ٧٤ من الدستور . وتنص هذه المادة على مايأتى :

« اصبحت انظمة الجمهورية او استقلال المواطن او سلامة اراضيه او تنفيذ تعهداته الدولية مهددة بخطر جسيم وحال ، ونشأ عن ذلك انقطاع السلطات العامة الدستورية عن مباشرة مهامها كالمعتاد يتخذ رئيس الجمهورية الاجراءات التى تقتضيها هذه الظروف بعد التشاور مع الوزير الاول ورؤساء المجالس والمجلس الدستورى بصفة رسمية .

ويخطر الشعب بذلك برسالة ، ويجب ان يكون الغرض من هذه الاجراءات هو تمكين السلطات العامة الدستورية من القيام بمهمتها فى اقرب وقت ممكن . ويستشار المجلس الدستورى فيما يختص بهذه الاجراءات . ويجتمع البرلمان بحكم القانون . ولايجوز حل الجمعية الوطنية اثناء ممارسة هذه السلطات الاستثنائية » .

ويرتبط هذا الفرض باتجاه مجلس الشعب الى عدم الموافقة على تصرف سياسى معين أقدمت عليه الحكومة أو على موقف سياسى اتخذته أو الى الموافقة عليه بأغلبية بسيطة ، ويعتقد رئيس الجمهورية أن هذا الموقف أو ذاك لايعكس رغبات الأمة أو لايعبر تعبيرا صادقا عن أراء الشعب فيلجأ الى الاستفتاء على حل المجلس أملا فى تحقيق أغلبية تدعم السلطة التنفيذية .

والقول بأن حق اجراء استفتاء لحل مجلس الشعب هو حق من حقوق رئيس الجمهورية لايعنى بأى حال من الأحوال اطلاق هذا الحق للنوازع الشخصية ، أو الاعتبارات الذاتية . فكل حق أسنده الدستور للسلطات العامة هو اختصاص . وكل اختصاص له دائرة عمل ويرتبط بغرض يتغيا تحقيقه . وفى ظل الشرعية الدستورية ، يرسم الدستور اطرا تعمل فيها سلطات الحكم ولا يجوز لها الخروج عليها .

وقد سبق أن أوضحنا أن الدستور يجعل سبب وعلة هذا الحق هو قيام نزاع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يعجز رئيس الجمهورية عن تسويته بصفته حكما بين السلطات فيلجأ الى الشعب ليكون الحكم فى هذا النزاع .

وينبنى على هذا أنه يتعين فى مثل هذه الحالة أن يكون الشعب ، الذى يطلب منه ابداء الرأى فى حل مجلس الشعب ، على علم بالأسباب التى حملت رئيس الجمهورية على مثل هذا الطلب وبالضرورة التى اقتضته .

هذا حكم الدستور وفلسفته فيما يتعلق بتفسير المادة ١٣٦ من الدستور .

واذا عدنا الى موضوع الاستفتاء الذى جرى فى ١٩ ابريل ١٩٧٩ فى شقه الثانى وهوالخاص بأسس اعادة تنظيم الدولة تدعيما للديمقراطية نجد أن الأساس الأول ، كما أشرنا هو حل مجلس الشعب والدعوة الى انتخابات عامة فى الموعد الذى حدده الدستور . وتاريخ صدور قرار رئيس الجمهورية بالدعوة لهذا الاستفتاء هو ١١ ابريل ١٩٧٩

واذا رجعنا الى مضبطة مجلس الشعب فى ١٠ ابريل ١٩٧٩ نجد أن اجتماع المجلس كان مظاهرة تأييد لمعاهدة السلام المصرية الاسرائيلية ولرئيس الجمهورية بعد أن أعلن رئيس المجلس عن الموافقة على المعاهدة بأغلبية (٣٢٩) عضوا ضد ١٥ عضوا وامتناع عضو واحد عن التصويت . وأعربت الحكومة على لسان رئيس مجلس الوزراء عن اغتباطها بهذا الاجماع الرائع على تأييد المجلس للجهود التى بذلها رئيس الجمهورية . وأن المجلس قد عبر بقراره هذا عن اجماع الشعب على تأييد المعاهدة وانهى رئيس المجلس الجلسة بكلمة قال فيها أننا كما خضنا المراحل السابقة مع رئيس الجمهورية يداً فى يد فاننا نضع يدنا فى

يده لكى نبنى مصر فى عهد السلام[1] .

مظاهرة تهتف بحياة رئيس الجمهورية ، والحكومة تعبر عن اغتباطها بهذا الاجماع الشعبى ، ومظاهرة تأييد لخطوات رئيس الجمهورية ، ورئيس مجلس الشعب يعبر عن استعداد المجلس للسير مع رئيس الجمهورية يدا بيد لبناء مصر فى عهد السلام وقلة معارضة تضيع فى موجات الهتاف والتأييد ...

فأين وجه الضرورة وأين موضوع النزاع الذى نشب بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية الذى يبرر صدور قرار رئيس الجمهورية فى اليوم التالى بدعوة الناخبين للاستفتاء على حل مجلس الشعب .

وهل من الطبيعى أن يربط الاستفتاء بين نقيضين ، الموافقة على معاهدة السلام بين جمهورية مصر العربية ودولة اسرائيل وبين الموافقة على حل مجلس الشعب الذى عبر عن اجماع الشعب على تأييد هذه المعاهدة (كما قال رئيس المجلس فى جلسة المجلس) وإلزام الناخب بأن يبدى رأيه على الأمرين معا بكلمة نعم أو لا .

وفى رأينا أن الأمر لايحتاج الى تعليق فقد عرض الاستفتاء على حل مجلس الشعب دون أن تتوافر المقومات الدستورية لعرض هذا الموضوع على الاستفتاء ، وربط بالاستفتاء على معاهدة السلام المصرية الاسرائيلية . هذه المعاهدة التى أخذت كل أجهزة الدولة تمهد لها منذ مبادرة زيارة القدس فى نوفمبر ١٩٧٧ والتى أصبحت محور الحكم والسياسة ، والتى أعدت كل الترتيبات ليتم الاعلان عن الموافقة عليها فى الاستفتاء بأغلبية تكاد تكون اجماعا من الشعب (٩٩٫٩٪) . وكان لابد أن تتم الموافقة على أى موضوع آخر يرتبط بهذه المعاهدة فى استفتاء واحد بنفس الأغلبية التى تكاد تكون اجماعا . قد يقال أن الذى عرض على الاستفتاء سؤالان . الأول خاص بمعاهدة السلام والثانى حول حل مجلس الشعب وأسس اعادة بناء الدولة ويرد على ذلك بأن نتيجة الاستفتاء التى أعلنت على السؤالين نتيجة واحدة شاملة للأمرين معا[2].

وحل مجلس الشعب فى ذاته يمثل سابقة خطيرة بصرف النظر عن الشك فى سلامة أسانيده الدستورية أو انعدام أسانيده كلية . فقد استحدث الدستور نظام الاستفتاء عند الخلاف بين المجلس ورئيس الوزراء على النحو وبالأسلوب الذى نظمته المادة ١٢٧ من الدستور وذلك ليقوى يد الحكومة ويكفل الاستقرار لها . كما استحدث نظام الاستفتاء فى حل مجلس الشعب وقصر الحل على حالة

---

(١) أنظر مضبطة مجلس الشعب الجلسة الثانية والستين (أبريل ١٩٧٩) .

(٢) أنظر على سبيل المثال صحيفة الاهرام ٢١ ابريل سنة ١٩٧٩ ونسبة الموافقة ٩٩٫٩٠٪ وهى النسبة المعتادة فى كل الاستفتاءات .

الضرورة لنفس الغرض وهو تقوية يد المجلس وضمان الاستقرار له . واستهدف الدستور أن يقيم بذلك توازنا بين حكومة قوية مستقرة ومجلس قوى مستقر .

وتبدو هذه السابقة خطيرة بعد فترة تحقق فيها استقرار برلمانى فى البلاد فقد أكمل مجلس الأمة الذى شكل فى ١٩٦٤ مدته الدستورية رغم الظروف الصعبة والخلافات والانقسامات التى شهدتها البلاد فى أعقاب الهزيمة العسكرية فى سنة ١٩٦٧ . ولولا صدور الدستور الدائم لأكمل مجلس الأمة الذى انتهت فى ١٩٦٩ مدته الدستورية . ثم أكمل المجلس الذى انتخب مع صدور الدستور الدائم مدته الدستورية . ثم جاء المجلس الذى انتخب فى نهاية ١٩٧٦ ليطيح به الإستفتاء الذى جرى فى ١٩ أبريل ولم تنقض من مدته الدستورية غير النصف تقريبا .

وحق الحل هذا واستخدامه بغير مقتضى ولغير ضرورة له سوابقه الخطيرة فى التاريخ الدستورى المصرى قبل الثورة . فقد كان دستور (١٩٢٣) يعطى الملك حق حل مجلس النواب (المواد ٣٨ و٨٨ و٨٩) . وقد اتخذ الملك من هذا الحق المقرر فى الدستور سلاحا لضرب القوى الشعبية واسكات كل معارضة لسلطاته الشخصية وخلق كيانات حزبية يستخدمها وقتما يشاء وعندما يشاء . وعن طريق حل مجلس النواب واقالة الوزارة واجراء انتخابات مزيفة أصبح الملك محور الولاء ومحور الرجاء ، أوامره سياسة ، ورغباته مجابة ، وتصرفاته مبررة ، حتى وصل البعض الى اضفاء قدسية على جموحه ونزواته . وهكذا شهدت مصر خلال الفترة من ١٩٢٤ — ١٩٥٢ أبشع صور حكم الفرد فى ظل واجهة مزيفة من الدستور والديمقراطية[١] .

ولو انحاز الساسة المصريون الذين كانوا ادوات القصر فى فرض سيطرته وسلطانه الشخصى . لو انحاز هؤلاء الى جانب الشعب الذى كان يعنى ، فى انتفاضاته المستمرة من أجل الدستور ، الحفاظ على النظام السياسى الذى يستهدف حماية حقوق الأفراد الأساسية (أى الحريات العامة) والقائم على أساس المبادىء الديمقراطية الحرة (كمبدأ سيادة الأمة) ومبدأ الفصل بين السلطات . لو وقف هؤلاء الساسة المصريون الى جانب الشعب فى كل هذا لكان من الممكن أن تتغير الصورة فى هذه **الحقبة القاتمة من تاريخ مصر** . وهذا الأصل ينطبق على كل حقبة تاريخية مماثلة .

---

(١) نشير الى ماجاء فى محضر لجنة وضع المبادىء العامة للدستور عن حل مجلس النواب . « الحل قد يكون وزاريا أى يتم بناء على طلب الوزارة وذلك باعتباره أحد سبل الموازنة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية » ص ٥٥ من المحاضر « أو ملكيا ولا يكون سبب الحل فى هذه الحالة الأخيرة النزاع القائم بين الوزارة والمجلس وإنما لطول العهد أو لتطور الامور مابين الأمة والنواب فتقوم الحاجة الى الرجوع الى رأى الأمة فى أمر معين (ص ٢٢٣ من المحاضر) ومع ذلك لحق الحل جميع المجالس الثانية التى توالت حتى ١٩٤٥ وانتهى مجلس النواب العاشر بقيام الثورة . ولم تمض على بعضها أشهر قليلة ، بل إن أحدها وهو مجلس النواب الذى أنتخب فى سنة ١٩٢٦ لم يدم غير ست ساعات .

وعلينا أن نذكر أن فى هذه الحقبة من التاريخ كان هناك دستور وضعته لجنة من أئمة القانون والسياسة فى مصر على نسق أحدث الدساتير وأعرقها أصالة . وكان ينص على أن السيادة للأمة ، وكانت هناك الأشكال الدستورية المتعارف عليها ، وكانت هناك ديمقراطية ونظام تعدد الأحزاب . ولكن السيادة فى جوهرها وحقيقتها كانت للسلطة الشخصية وحكم الفرد .

التناقض بين الاستفتاء والقرار بقانون الصادر من رئيس الجمهورية تطبيقا له :

أما البند الثانى من الأسس التى عرضت على الاستفتاء فهو اطلاق حرية تكوين الأحزاب . وموضوع الأحزاب يعرض على الاستفتاء للمرة الثانية فقد تضمن القرار رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ الذى عرض على الاستفتاء الذى جرى فى ١٠ فبراير سنة ١٩٧٧ النص فى مادته الأولى على أن حرية تكوين الأحزاب مكفولة طبقا لما ينص عليه القانون الخاص بانشاء الأحزاب حال صدوره من السلطة التشريعية . وقد صدر القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بتنظيم الأحزاب السياسية تقنينا لهذا المبدأ . لذلك فانه يبدو غريبا أن يعرض ذات الموضوع مرة أخرى على الاستفتاء الذى جرى فى ١٩ فبراير سنة ١٩٧٩ . ورغم أن السؤال المعروض على الاستفتاء قد استخدم عبارة اطلاق حرية تكوين الأحزاب ، وان كلمة اطلاق تعنى التخلص من قيود قائمة ، فان التشريع الذى استند فى ديباجته على نتيجة الاستفتاء فى يوم ٢٠ ابريل سنة ١٩٧٩ لم يأت متمشيا مع منطوق هذا السؤال ولا مع ارادة الشعب التى عبرت عن رأيهاباطلاق حرية تكوين الأحزاب . فقرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ (الصادر فى فترة حل مجلس الشعب) بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧بنظام الأحزاب السياسية لم يكتف بما جاء فى القانون الأول من قيود بل أضاف اليها قيودا جديدة تحول بين الأحزاب وبين الانطلاق فى أداء رسالتها الفعالة .

ونشير فيما بعد الى بعض القيود الجديدة التى أتى بها القرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ :

أولا — زاد من سيطرة لجنة شئون الأحزاب السياسية ومن وصايتها على الأحزاب . فقد كان لأمين اللجنة المركزية بعد موافقة اللجنة المذكورة أن يطلب من محكمة القضاء الادارى بصفة مستعجلة وقف نشاط الحزب أو أى قرار من قراراته ، فأصبح للجنة شئون الأحزاب السياسية لمقتضيات المصلحة القومية العليا وقف اصدار صحف الحزب أو نشاطه أو أى قرار أو تصرف مخالف اتخذه الحزب . ويكون لرئيس الحزب أن يطعن فى هذا القرار أمام محكمة خاصة أنشأها القرار بقانون المذكور اسماها الدائرة الأولى للمحكمة الادارية العليا التى يرأسها رئيس الدولة ، على أن ينضم الى تشكيلها عدد مماثل من أعضاء مجلس الشعب يختارهم المجلس فى بداية كل دورة من بين أعضائه وفقا للقواعد التى يضعها المجلس .

ثانيا ـــ كان القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ يجعل رئاسة لجنة شئون الأحزاب لأمين اللجنة المركزية المنتخب من اللجنة المركزية فأجاز القرار بقانون لرئيس الاتحاد الاشتراكى العربى (رئيس الجمهورية) أن يصدر قرارا باختيار من يراه لرئاسة هذه اللجنة . كما اشترط القرار بقانون لصحة اجتماع هذه اللجنة ضرورة حضور الوزراء الثلاثة الأعضاء فيها (وزير العدل ووزير الداخلية ووزير الدولة لشئون مجلس الوزراء) ليضمن أن يكون القرار دائما الى جانب وزراء الحزب الحاكم .

ثالثا ـــ سلب القضاء الادارى اختصاص الفصل فى المنازعات الناشئة عن تطبيق القانون الخاص بنظام الأحزاب وأسند القرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ هذا الاختصاص الى محكمة خاصة مشتركة بين الدائرة الأولى للمحكمة الادارية العليا وعدد مماثل من أعضاء مجلس الشعب .

رابعا ـــ كان القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ يعطى لكل حزب حق اصدار صحيفة أو أكثر للتعبير عن آرائه دون التقيد بالحصول على الترخيص المشار اليه فى المادتين ١ و ٢ ، من القانون رقم ١٥٦ لسنة ١٩٦٠ بشأن تنظيم الصحافة وذلك بصرف النظر عن عدد أعضائه فى مجلس الشعب مادام قد استوفى الشروط المطلوبة عند التأسيس ، فجاء القرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ واشترط تمتع الحزب أو استمرار تمتعه بهذا الحق أن يكون له عشرة مقاعد على الأقل فى مجلس الشعب .

خامسا ـــ استبعد القرار بقانون من عضوية الأحزاب كل من حرم ، بناء على التحقيق الذى يجريه المدعى العام الاشتراكى ، من تولى الوظائف العليا أو من الترشيح لعضوية المجالس المحلية وغيرها من الهيئات والمؤسسات حسب التفصيل الوارد فى المادتين الثانية والثالثة من القانون ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بحماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى .

سادسا ـــ فرض القرار بقانون شروطا جديدة لتأسيس الحزب واعادة صياغة شروط التأسيس فى كلمات وعبارات مطاطة وغامضة يدق التعرف على مدلولها . ونذكر على سبيل المثال أن القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ كان يجعل من بين شروط التأسيس تميز برنامج الحزب عن برامج الأحزاب القائمة ، وقت الاخطار عن تأسيسه ، فى السياسات التى يعتمد عليها فى تحقيق أهدافه فى المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية . وجاء القرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ ونص على « تميز برنامج الحزب وسياساته وأساليبه فى تحقيق هذا البرنامج تميزا ظاهرا عن الأحزاب الأخرى » . كما جعل جميع الشروط الواردة فى المادة ٤ ضرورية لتأسيس الحزب واستمراره ..

وواقع الأمر أن الالتزام بمثل هذا الحكم يكاد يكون مستحيلا ، ويجعل الحزب مهددا باستمرار بفقد شرط من شروط تأسيسه مما يستتبع حله . فالتميز فى برنامج الحزب وسياساته عن الأحزاب الأخرى قد يكون أمرا ممكنا ، أما القول بأنه يتعين أن يكون هذا التميز ظاهرا أمر غير ممكن بل ومستحيل . اذ لابد وأن تكون هناك نقاط خلاف ونقاط اتفاق فى البرامج والسياسات ، ولايمكن أن نضع خطا فاصلا

قاطعا بين برنامج وسياسات هذا الحزب والحزب الآخر ، بل ان هذه البرامج تتغير أحيانا بتغير الظروف ومن الملاحظ أن أغلب الأحزاب تعدل فى برامجها بمناسبة الانتخابات العامة لكسب أوسع تمثيل فى المجالس النيابية ، يكفل لها تنفيذ سياساتها .

ونظرة على أى مرجع من المراجع التى تعرضت للأحزاب السياسية نجد أنه يدق ويصعب على الكتاب الذين تخصصوا فى هذا الميدان أن يحددوا خطوطا فاصلة تميز تميزا ظاهرا ، أو مجرد تميز ، بين برامج الأحزاب الليبرالية والمحافظة والراديكالية بل وحتى الأحزاب الاشتراكية فى أوروبا الغربية . وفى تعليق لأحد الكتاب على النظام الحزبى فى الولايات المتحدة الأمريكية يقول أن الحزبين ـــ الجمهورى والديمقراطى ـــ يمثلان العنوان المختلف لنفس الزجاجة ونفس محتوياتها(1) وفى هذا المعنى يقول هارولد لاسكى السياسى البريطانى المعروف عن التماثل فى البرامج بين حزب المحافظين وحزب العمال فى بريطانيا ـــ فى الكثير من المعارك الانتخابية « أن انجلترا يقوم فيها اليوم حزب واحد بجناحين : المحافظون والعمال(2) .

هذا عن التميز الظاهر فى البرامج والسياسات . أما عن التعبير الذى يبدو محيرا فى غموضه فهو العبارة التى استحدثها القرار بقانون وهو « التميز الظاهر فى أساليب الحزب فى تحقيق برنامجه » . فالعمل الحزبى عمل سياسى وأساليبه سياسية فأى حزب يعمل فى نطاق الشرعية الدستورية يستخدم كل الأساليب المشروعة السياسية والديمقراطية فى تكتيل أوسع قطاعات الشعب لتأييد برنامجه . والاساليب السياسية تشمل العمل بين الجماهير والارتباط بها ، ودعوة الحزب لبرنامجه بينها عن طريق صحافته ونشراته ، وعن طريق الاجتماعات التى يعقدها ، وعن طريق ربط قواعد الحزب بقياداته بخطوط اتصال متبادلة ، وعن طريق تثقيف أعضائه وتكوين كادراته . ومن ثم فالسؤال الذى يفرض نفسه كيف اذن تتميز أساليب الحزب فى تحقيق برنامجه تميزا ظاهرا عن الأحزاب الأخرى ؟

ولا شك أن استخدام مثل هذه العبارات المرسلة غير محددة المعنى والمدلول والتى وردت فى هذا النص وغيره من النصوص الخاصة بنظام الأحزاب لاتمثل قيودا على حركة الأحزاب وعلى نشأتها واستمرارها ولكنها تمثل مساسا بأصل الحق ذاته ، حق تكوين الأحزاب السياسية .

---

(1) Hugh A. Bone, American Politics And the Party System

(2) فى كتاب للمؤلف عن « الاتجاهات المعاصرة فى التنظيم السياسى » تناول بالتحليل برامج عدد من الاحزاب الفيدرالية ، والراديكالية والاشتراكية والشيوعية فى أوروبا الغربية وتعرض للتماثل بين هذه البرامج وانتهى الى التساؤل هل يمكن القول بعد ذلك أنه « لا الاحرار يتحررون ولا الراديكالية تمسكت بمبادئها الاصلية فى تغيير الاوضاع من أساسها ولا الاشتراكية التزمت فلسفتها الاصلية ولا الشيوعية نفسها ـــ اذ تعلن أنها قومية ـــ بقيت شيوعية (تراجع ص ١٣٦ من الكتاب المذكور) .

نظرة على القانون المنظم للاحزاب السياسية :

ونحن فى هذا العرض لن نتناول القانون المنظم للأحزاب السياسية بالدراسة والتفصيل ــ فقد يكون هذا موضع دراسة أخرى ــ ولكننا ونحن فى سياق دراسة دستورية فاننا سنتناول القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ المعدل بقرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ بنظام الأحزاب السياسية فى خصوصية اتفاق نصوصه مع أحكام الدستور . هذه الأحكام التى كانت سند اللجنة التشريعية ومجلس الشعب فى تقرير حق المصريين فى تكوين الاحزاب السياسية وحق كل مصرى فى الانتماء لحزب سياسى .

ونشير الى أن اللجنة التشريعية فى مجلس الشعب أشارت فى تقريرها[1] عن الاقتراح بمشروع قانون بنظام الأحزاب ، بعد استعراض الأوضاع السياسية والدستورية ، بأن حق المصريين فى تكوين الأحزاب السياسية يقوم مستمدا بصورة صريحة من المادة (٥٥) من الدستور التى تقرر حق المصريين فى تكوين الجمعيات ، وبصورة ضمنية وحتمية من أن نظام الدولة يقوم فى الدستور على الديمقراطية وتحالف قوى الشعب العاملة وأن السيادة للشعب وحده وهو مصدر السلطات ويحميها ويحمى الوحدة الوطنية على الوجه المبين فى الدستور ، ومن باقى نصوص الدستور التى تقرر الحقوق والحريات والواجبات العامة وبصفة خاصة حرية الرأى (م ٤٧) وحرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الاعلام (م٤٨) وحرية الاجتماع والتظاهر (م ٥٤) وحق الانتخاب والترشيح وابداء الرأى فى الاستفتاء والمساهمة فى الحياة العامة (م ٦٢) وحق الهيئات النظامية والأشخاص الاعتبارية فى مخاطبة السلطات العامة باسم الجماعات المختلفة (م ٦٣) » .

وتؤكد اللجنة التشريعية على هذا المعنى فتقول فى مكان آخر من التقرير : « لايختلف الحزب السياسى عن أية جمعية أخرى الا فى أن هدفه أو مبدأه أو برنامجه الذى يتم التجمع حزبيا لتحقيقه يعد مبدأ وهدفا وبرنامجا سياسيا بالدرجة الأولى ، فالحزب جمعية لها أهداف وأغراض وبرامج سياسية ووسائل للوصول اليها ، ومن ثم فان الحق فى تشكيل الأحزاب السياسية يعد حقا من الحقوق الدستورية العامة المتفرعة على حق تكوين الجمعيات أو الجماعات وحق المشاركة بالترشيح والانتخاب والاستفتاء فى وضع القرار السياسى . يضاف الى ماسبق أن هذا الحق ينبثق من الحريات العامة التى تقررها الدساتير بصفة أساسية وهى حرية الاجتماع وحرية ابداء الرأى والعقيدة السياسية بوسائل الاعلام المختلفة وهى كلها حريات عامة تحتمها طبيعة النظم الديمقراطية النيابية على اختلاف دساتيرها ويفرضها ركنها الجوهرى والأساسى وهو التسليم بالسيادة للشعب .

(١) يراجع التقرير كاملا فى ملحق مضبطة الجلسة الثانية والخمسين فى ٢٩ مايو سنة ١٩٧٧

ذلك أن السيادة الشعبية يلزمها بالضرورة القدرة الحرة على تجميع الإرادات الفردية وحرية التعبير عن الرأى والعقيدة السياسية بوسائل الاعلام المختلفة كطريقة حتمية للدعوة الى هذا التجمع فى هذا العصر .

وهذه الحريات لاتعدو كونها الأركان المختلفة للوجود الحزبى سواء من حيث التكوين ممثلا فى حرية التجمع أو من حيث الهدف ممثلا فى السعى الى المشاركة فى الحكم لتحقيق الرأى والعقيدة السياسية أو من حيث حرية التعبير عن الرأى والعقيدة السياسية .»

ومضى التقرير يقول « أن العرف الدستورى قد جرى باستقرار ودون أية شبهة على التسليم بحق المصريين فى تكوين الأحزاب السياسية حتى فى ظل الدساتير التى صدرت خلال فترة الاحتلال والادارة المباشرة من السلطة المحتلة لشئون البلاد وفى ظل دستورى ١٩٢٣ و١٩٣٠ — ولم يتغير هذا المبدأ بعد الثورة من الناحية الدستورية — وانما حدث التغيير من الناحية القانونية اذ أنه صدر ، فى ظل مبادئها الستة ، المرسوم بقانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٥٢ بشأن تنظيم الأحزاب السياسية ، فأصبح لايمكن مباشرة الحق الدستورى الا فى نطاقه ، ثم صدر المرسوم بقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٥٣ الذى قرر صراحة حل الأحزاب القائمة وحظر تشكيل الاحزاب السياسية أو ممارسة أى نشاط حزبى ، ولم يرد فى أى من الدساتير التى صدرت بعد الثورة فى السنوات ١٩٥٦ ؟ ١٩٥٨ و١٩٦٤ ، ولا فى دستور سنة ١٩٧١ — كما سبق القول — أى نص على أن الاتحاد الاشتراكى العربى هو التنظيم السياسى الوحيد فى البلاد ، ولا أى نص على حظر تكوين الاحزاب السياسية بل رددت كل هذه الدساتير النص على حق المصريين فى تكوين الجمعيات طبقا للقانون الذى يصدر بتنظيمها .»

ويؤكد التقرير على أن « العرف التشريعى بعد الثورة سواء قبل سنة ١٩٧١ أو مابعدها قد جرى على أن الحائل دون قيام الاحزاب ليس حائلا دستوريا ولكنه حائل قانونى يتمثل فى :

أولا — أحكام المرسوم بقانونى رقم ٣٧ لسنة ١٩٥٣ بشأن حل الاحزاب السياسية .

ثانيا — عدم صدور قانون منظم لهذه الاحزاب السياسية باعتبارها نوعا من الجمعيات التى لايمكن مباشرة الحق فى انشائها وتكوينها الا طبقا للقانون وذلك بعد الغاء القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٥٢ بتنظيم الاحزاب السياسية .

ثالثا — صدور القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٢ (بشأن حماية الوحدة الوطنية) بحظر تكوين أية تنظيمات خارج الاتحاد الاشتراكى العربى والنص على أنه التنظيم السياسى الوحيد فى البلاد .»

وقد أصابت اللجنة التشريعية وهى تسوق النتائج المترتبة على النصوص الدستورية بقولها أنه ليس

ثمة مايمنع دستوريا من قيام الاحزاب السياسية . ولكن اللجنة وقعت فى تناقض حين ربطت بين قيام الاحزاب السياسية وبين صدور قانون منظم لها .

فالمواطنون يستمدون حقهم فى تكوين الاحزاب السياسية من الحكم الدستورى الصريح الوارد فى المادة ٥٥ من القانون . ثم أن الاحزاب المصرية ، كما يشير التقرير ، قامت قبل الثورة فى ظل الاحتلال البريطانى وفى ظل دستور ١٩٢٣ وفى ظل دستور سنة ١٩٣٠ ، ولم يرد فى أى من الدستورين المذكورين أى نص صريح باباحة تشكيل الاحزاب السياسية أو بتنظيم هذه الأحزاب (كما لم يصدر أى قانون فى هذا الشأن) . أكدت اللجنة ذلك فى تقريرها بقولها « وقد قامت معظم الاحزاب السياسية فى مصر قبل صدور دستور ١٩٢٣ ، واستمرت بعده ، كما نشأت احزاب أخرى بعد صدوره دون أن يجادل أحد فى أن حق تكوين الجمعيات شامل لها بكافة أنواعها وبينها الاحزاب السياسية وأنه حق متفرع كذلك بالضرورة عن حق الترشيح وحق الانتخاب وعلى حرية الاجتماع وحرية الرأى المقررة فى نصوص دستورى سنة ١٩٢٣ و١٩٣٠ . »

وقد اردنا من ذلك أن نؤكد على نقطة جوهرية وهى أن حق المصريين فى تكوين الاحزاب حق دستورى يستمده المواطنون من الدستور سواء صدر قانون بتنظيم الاحزاب السياسية أو لم يصدر . وهذا ماكان يسير عليه الامر قبل صدور القانون ٣٧ لسنة ١٩٥٣ بشأن حل الاحزاب السياسية وحظر ممارسة أى نشاط حزبى . فاذا أسقط هذا القانون وكذلك القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٢ بشأن حماية الوحدة الوطنية والذى ينص على أن الاتحاد الاشتراكى العربى هو التنظيم السياسى الوحيد فى البلاد ـــ عاد الامر الى طبيعته الأولى .

والقانون ٣٧ لسنة ١٩٥٣ اذا وجد مبرره فى ظل الشرعية الثورية فانه يفقد أى مبرر لوجوده ، فى ظل الشرعية الدستورية لأنه يناقض صريح حكم المادة ٥٥ من الدستور . وكذلك النص فى قانون حماية الوحدة الوطنية على أن الاتحاد الاشتراكى العربى هو التنظيم السياسى الوحيد فى البلاد . فقد صدر هذا النص مشوبا بعدم الدستورية لأنه صدر على غير مقتضى من حكم المادة ٥ من الدستور . وهذا ماأكدته اللجنة التشريعية ـــ صراحة أو ضمنا ـــ عندما قالت فى تقريرها أنه « ليس هناك ثمة مايمنع دستوريا من قيام الأحزاب السياسية . »

ونحن فى هذا لانعترض على صدور قانون بتنظيم الاحزاب السياسية ولكننا نركز على نقطة جوهرية نعتبرها فاصلة فيما هو دستورى وفيما هو غير دستورى . فما دام المواطنون يستمدون حقهم فى تكوين الاحزاب السياسية من الدستور ذاته فان أى نص قانونى يجعل لجهة ما سلطة منح الترخيص بتكوين الحزب أو منعه هو نص غير دستورى .

وينبنى على هذا أن نص المادة ٨ من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ المعدلة بالقرار بقانون رقم ٣٦

لسنة ١٩٧٩ والتى تضمنت تشكيل لجنة لها سلطة الاعتراض على تأسيس الحزب هو نص غير دستورى . لأن هذه اللجنة تسلب بذلك أصل الحق ، هذا الأصل المقرر بحكم الدستور .

وقد سبق أن أشرنا الى أنه من المبادىء المجمع عليها أن الدستور اذا أجاز للمشرع تحديد حق من الحقوق العامة وتنظيمه فان هذا التحديد أو التنظيم يتعين ألا يمس بأصل الحق أو يعطل تنفيذه . فالقانون المنظم يقصد به اباحة استعمال هذا الحق لا الحد منه أو مصادرته . ولا يغير من هذه النظرة أن لطالبى التأسيس الطعن فى قرار الاعتراض أمام القضاء الادارى (التى أصبحت محكمة خاصة بمقتضى القرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩) .

وقد كانت المواد ٧ و٨ و٩ من الاقتراح بمشروع القانون الخاص بنظام الاحزاب مثار جدل ونقاش حاد فى مجلس الشعب خلال نظر الاقتراح بمشروع القانون الخاص بنظام الاحزاب السياسية . وهذه المواد تتعلق بطبيعة الطلب الذى يقدم فى شأن تأسيس الحزب وبسلطات لجنة شئون الاحزاب فيما يتعلق بهذا الطلب . وقد تقدمت المعارضة بطلب لحذف المادة الثامنة التى تعطى هذه اللجنة حق الاعتراض على تأسيس الحزب ولم يوافق عليه أعضاء حزب الاغلبية (حزب مصر الاشتراكى فى ذلك الحين) فانسحبت المعارضة من قاعة الجلسة[1] .

ونظرا لاهمية هذه السابقة فقد يكون من المفيد أن ننقل نص الكلمة التى ألقاها أحد أعضاء

---

(١) أعلن السيد العضو مصطفى كامل مراد رئيس حزب الاحرار الاشتراكيين وزعيم المعارضة فى ذلك الحين أن المعارضة تترك الجلسة احتجاجا على عدم موافقة المجلس على هذا الاقتراح كما تتركها لحزب مصر ليفعل مايشاء بقانون الاحزاب (مضبطة الجلسة السادسة والخمسين ١ يونية سنة ١٩٧٧) ص ٦٣١٤ من مجموعة المضابط .

وقد يكون من الطريف أن نشير الى أن السيد العضو فكرى مكرم عبيد (السكرتير العام للحزب الوطنى الديمقراطى حاليا) وقد كان عضوا فى حزب الاحرار الاشتراكيين فى ذلك الحين قد تحدث طويلا فى معارضته للمواد ٧ و٨ و٩ وقد قال فى سياق حديثه « أننى قد أجريت عملية احصائية بسيطة فتبينت من نتيجتها أن مشروع القانون المعروض قد وضع ١٨ قيدا على تكوين الاحزاب » واختتم كلمته التى ناقش فيها الفرق بين الاخطار والترخيص بقوله : « أننا نريد أن يشرع هذا المجلس تشريعا سليما متسقا مع نفسه ومتفقا من أحكام الدستور والقانون ومتفقا مع أحكام الطبيعة البشرية فى السياسة وفى الاجتماع وفى الاقتصاد لأننا ـــ كما قيل من قبل ـــ لانشرع لهذا الجيل فقط ولكن للاجيال القادمة . ولهذا أرجوكم ألا تتركوا مثل هذه القيود التى تعوق حق المواطنين فى تكوين الاحزاب السياسية ، أيا كان اختلافهم معنا ، سواء كان يصدر منهم هذا عن حق أو باطل . اتركوا الأمر للشعب فهو وحده سيد نفسه ومصدر السلطات جميعا (مضبطة الجلسة السادسة والخمسين ـــ ١ يونيه ١٩٧٧ ص ٦٢٨١ ومابعدها من مجموعة المضابط) وقد كان سيادته من بين المنسحبين فى هذه الجلسة . وكنا نرجو أن يكون سيادته موجودا فى نفس موقعه عندما عرض القرار بقانون ٣٦ لسنة ١٩٧٩ على مجلس الشعب ليحدد بقدرته الاحصائية الزيادة التى طرأت على عدد القيود المفروضة على تكوين الاحزاب !!

المعارضة[1] عن أسباب هذا الانسحاب .

« أرجو أن تسمح لى ياسيادة الريس أن القى كلمة صغيرة تم الاتفاق عليها فى اجتماع موسع لحزب الاحرار الاشتراكيين وحزب التجمع الوطنى التقدمى الوحدوى ، والسادة الاعضاء المستقلين » .

ان اعضاء مجلس الشعب المنسحبين فى جلسة أول يونيو سنة ١٩٧٧ ، اثر التصويت على المقترحات المتعلقة بتعديل المادتين ٧ و٨ من مشروع قانون الأحزاب السياسية ، وهم الاعضاء المنضمون للاحرار الاشتراكيين والتجمع الوطنى التقدمى الوحدوى والاعضاء المستقلون يقررون .

١ ـــ ايمانا منهم بأن مشروع قانون الاحزاب المعروض على المجلس حافل بالقيود والعقبات المعرقلة لقيام الاحزاب السياسية والمانعة من انطلاقها فى اداء رسالتها بالفاعلية المطلوبة ، فضلا عن تمكين حزب الاغلبية من فرض سيطرته على نشأة هذه الاحزاب ومباشرة نشاطها واستمرارها على قيد الحياة ، مما يحول دون ممارسة حق من الحقوق المقررة دستوريا ويجعل هذا المشروع مطعونا فى دستوريته .

٢ ـــ واعتقادا منهم بأن قانون الاحزاب السياسية ليس من القوانين العادية التى يكتفى فيها برأى الاغلبية داخل مجلس الشعب خاصة اذا كانت تمثل حزبا واحدا ، بل هو قانون يتعلق بكافة الاتجاهات السياسية التى يمكن أن تشكل أحزابا فى الحاضر والمستقبل ، الامر الذى يتطلب الا يصدر هذا القانون معبرا عن رأى الاغلبية وحده لأنه صاحب مصلحة ذاتية فى أن يصدر مايحقق به الانطلاق والانتشار ، وبما يضعف الاحزاب الاخرى المنافسة له ويفرض وصايته عليها . وهو ماكان يقتضى أن يصدر عن طريق التفاهم بين مختلف الاحزاب والكتل البرلمانية ، الامر الذى لم يحاوله حزب الاغلبية ولم تبدر منه بادرة تكشف عن نية تغيير هذا الاتجاه .

٣ ـــ واحساسا بأن الحوار الذى يجرى لاينتج أثرا فى تعديل ماهو وارد فى المشروع فضلا عن أن بعض ماتم اقراره من مواد يتضمن الموافقة الضمنية المسبقة على ماينتظر بالنسبة للمواد التالية كاستبقاء اللجنة المركزية للاتحاد الاشتراكى العربى واختصاصها بالاشراف على الاحزاب السياسية مما لايحقق لها استقلالا فى العمل الوطنى .

وبناء على ماتقدم فان أعضاء مجلس الشعب المنتمين للاحرار الاشتراكيين والتجمع الوطنى التقدمى الوحدوى والمستقلين يعلنون أنهم سوف يواصلون الانسحاب من مناقشة بقية مواد مشروع قانون بنظام الاحزاب السياسية حتى لايجعلوا من أنفسهم مجرد استكمال شكلى ديمقراطى لقانون مطعون

١ ـــ العضو هو السيد الدكتور محمد القاضى مضبطة الجلسة السابعة والخمسين (١٢ يونيه ١٩٧٧) ص ٦٣٢٩ من مجموعة المضابط وقد عاد فى جلسة ١٣ يونيه ١٩٧٧ وتقدم بنفس البيان وعليه توقيعات ٢٨ عضوا (مضبطة الجلسة الثامنة والخمسين ص ٦٣٧٢ من مجموعة المضابط) .

فى دستوريته يصدر عن حزب الاغلبية بمجلس الشعب فى موضوع قومى له انعكاساته العميقة على مستقبل الحياة السياسية فى البلاد » .

ونضيف الى ذلك أن الدساتير التى تعرضت فى أحكامها لتنظيم الاحزاب حرصت جميعها على حرية تكوين الاحزاب دون اذن سابق ونذكر من هذه الدساتير القانون الاساسى لجمهورية ألمانيا الاتحادية الصادر فى ٢٣ مايو سنة ١٩٤٩ فقد نصت المادة ٢١ على أن تتضافر الاحزاب فى تكوين ارادة الشعب السياسية وانشاؤها حر من كل قيد ويجب أن يتمشى تنظيمها الداخلى مع المبادىء الديمقراطية ... كما تنص نفس المادة على أن الاحزاب التى تظهر من أهدافها أو موقف مؤيديها أنها تسعى الى المساس بالنظام الاساسى الديمقراطى الحر أو الى قلبه أو تعريض وجود الجمهورية الاتحادية الالمانية للخطر تعتبر غير دستورية . وتفصل المحكمة الدستورية الاتحادية فى موضوع عدم دستورية الاحزاب . وهذا نفس ماأورده الدستور الفرنسى الصادر فى ٤ أكتوبر ١٩٥٨ فقد نصت المادة ٤ على أن تسهم الاحزاب والجماعات السياسية فى التعبير عن الرأى بالاقتراع . وهى تتكون وتباشر نشاطها بحرية (دون تدخل) ويجب عليها احترام مبادىء السيادة الوطنية والديمقراطية .

كما أن المادة ٥٦ من دستور الجمهورية التركية الصادر فى ٩ يولية سنة ١٩٦١ قد نص على أن « يملك المواطنون حق تأسيس الاحزاب السياسية . والانضمام اليها أو الخروج منها وفقا للقانون . وتؤسس الاحزاب السياسية دون اذن سابق وتعمل بحرية . والأحزاب السياسية سواء أكانت فى الحكم أم فى المعارضة عنصر من عناصر الحياة السياسية الديمقراطية . ونصت المادة ٥٧ على أنه ينبغى أن تكون أنظمة وبرامج الأحزاب السياسية مطابقة لمبادىء الجمهورية الديمقراطية العلمانية المستندة على حقوق الانسان وحرياته ومطابقة للقواعد الاساسية التى تعتبر الدولة اقليما وشعبا ووحدة لاتتجزأ وتحل الاحزاب التى لاتراعى ذلك .... **والقضايا المتعلقة بحل الأحزاب السياسية من اختصاص المحكمة الدستورية التى لها وحدها إصدار قرارها فى هذا الشأن .**

فالاصل فى جميع الانظمة الديمقراطية القائمة على تعدد الاحزاب أن تكون الاحزاب حرة من كل قيد لايحتاج تأسيسها لترخيص سابق . ويكفى فى ذلك الاخطار . فاذا رأت الجهات المختصة أية مخالفة للمبادىء الدستورية أو القواعد القانونية المنظمة كان لها أن تلجأ الى القضاء لحل الحزب . لكن الاغلبية البرلمانية (حزب مصر الاشتراكى ومن بعده الحزب الوطنى الديمقراطى) تصر على أن تقلب الأوضاع .

واذ نعود الى مناقشة أحكام التشريع الخاص بنظام الأحزاب على ضوء الأحكام الدستورية نقول أن اللجنة التشريعية فى سياق عرضها لقواعد التشريع المقترح لنظام الأحزاب أبرزت أمرا فى غاية الأهمية والخطورة . فقد اعترفت اللجنة أن بعض الشروط التى يتطلبها تأسيس أى حزب (أو استمراره) قد شملت عبارات واصطلاحات ليس ثمة معايير دقيقة محددة لمعناها مشيرة الى أن من

بين هذه العبارات والاصطلاحات « الوحدة الوطنية » ، « وتحالف قوى الشعب العاملة » « والسلام الاجتماعى » « والاشتراكية الديمقراطية » « والمكاسب الاشتراكية » « والنظام الاشتراكى الديمقراطى » الخ . وتقول اللجنة فى تقريرها فى هذا الشأن :

« ومن الظاهر تداخل المعانى الدستورية والسياسية لهذه العبارات والارتباط بين كل منها وغيره ، وعدم شمول أى من هذه العبارات للمعانى التى تشملها العبارات الأخرى ولذلك فانه رغم الايضاحات التى تتضمنها هذه المذكرة للمعانى المقصودة بتلك العبارات بصفة عامة فنظرا لانها عبارات ذات مدلول سياسى ودستورى فى آن واحد وهى بحكم طبيعتها يتم تفسيرها من خلال الممارسة والتطبيق كما هو الشأن فى كل النصوص الدستورية ذات الطابع السياسى ومن ثم الفيصل فى تحديد معانى العبارات السابقة هو القضاء الذى سوف يستلهم بلا شك المعنى المحدد لهذه العبارات من أحكام الدستور والمواثيق السياسية للثورة منذ ٢٣ يوليو ١٩٥٢ وبصفة خاصة بعد تصحيح مسارها منذ ١٥ مايو سنة ١٩٧١ حتى الآن — كما سوف يستلهم الممارسة فيما نشأ عنها من عرف دستورى أو تشريعى يحدد معنى كل عبارة من هذه العبارات ويضع المعايير الدقيقة المحددة لهذه المعانى ... ولاشك فى أن القضاء هو الضمان الجوهرى للحقوق والحريات العامة للمواطنين ، والسلطة القضائية هى الامينة على هذه الحقوق والحريات ، وهى التى تتحمل مسئولينه هذه الرسالة المقدسة فيما يعرض عليها من قضايا ومنازعات بصددها .»

ونقول أن استخدام مثل هذه العبارات والاصلاحات التى ليس لها من معايير دقيقة ومحددة لمعناها — كما تقول اللجنة — لايستقيم مع مبدأ سيادة القانون ، الذى يعنى فى المقام الأول سيادة قواعد عامة محددة وواضحة يتيسر على المواطنين والجماعات احترامها والالتزام بما جاء فيها .

وإذا كانت هذه العبارات والاصطلاحات قد تكرر ورودها فى مقدمة الدستور وفى نصوص مواده — على حد قول اللجنة التشريعية — وهذا ماتشكك فيه وقد سبق أن أشرنا الى أن اصطلاح « الاشتراكية الديمقراطية » « والنظام الاشتراكى الديمقراطى » قد اقحمت على مواد القانون دون أساس لها من الدستور . وحتى إذا كان الأمر على النحو الذى ذهبت اليه اللجنة التشريعية فلماذا لايكتفى بالتزام الاحزاب بما أورده الدستور فعلا فى أحكامه وهو النظام الديمقراطى والاشتراكى (مادة ١ ومادة ٤).»

وحتى الاحتياط الذى أخذت به اللجنة لضمان تطبيق هذه العبارات والاصطلاحات باسناد تحديد معنى كل عبارة من هذه العبارات ووضع المعايير الدقيقة المحددة لها للسلطة القضائية باعتبارها **« الأمينة على هذه الحقوق والحريات ، وهى التى تتحمل مسئولية هذه الرسالة المقدسة فيما يعرض عليها من قضايا ومنازعات بصددها »** . وحتى هذا الاحتياط وهو أمر مشكوك فيه لان السلطة

القضائية تطبق عادة قواعد حاكمة للحاكمين والمحكومين ويتيسر على الحاكمين والمحكومين احترامها والالتزام بها ، حتى هذا الاحتياط الذى كان مسندا الى القضاء الادارى قد نزع عن القضاء الادارى بمقتضى التعديل الذى ادخله القرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ على القانون الخاص بنظام الاحزاب السياسية ، وأسند الى محكمة خاصة مشتركة بين الدائرة الأولى للمحكمة الادارية العليا وعدد مماثل من أعضاء مجلس الشعب ، يختارهم المجلس فى بداية كل دورة من بين أعضائه وفقا للقواعد التى يضعها المجلس (مادة ٨ من القرار بقانون) .

أما الملاحظة الأخرى الجديرة بالاشارة اليها فى تقرير اللجنة فهى ماأوردته اللجنة خلال سردها للمحاذير التى يتعين أن نواجهها فى ظل نظام تعدد الأحزاب . ومن بين هذه المحاذير ماأطلقت عليه اللجنة بحق « **تشخيص السلطة** » **وفى هذا تقول اللجنة « كذلك فان تشخيص السلطة فى زعامات الحزب السياسى مع ضمان حصولها على التأييد الآلى المنتظم المضطرد فى البرلمان ، وذلك يحدث فى حالة حصول حزب قوى على أغلبية واسعة فيه فى مواجهة معارضة من أحزاب ضعيفة لاوزن لها فى القرار البرلمانى ــ قد يغرى مع سيطرة زعامة الحزب على نوابه وعلى الحكومة هؤلاء الزعماء بالاستبداد والتحكم فى الأغلبية الآلية المتوفرة فى البرلمان ويؤدى بالتالى الى تقوية سلطتهم ونفوذهم على نحو يهدد الديمقراطية والمصالح القومية .»**

واذا كانت اللجنة ومن بعدها أعضاء حزب الأغلبية فى مجلس الشعب (وكان حزب الأغلبية هو حزب مصر الاشتراكى فى ذلك الحين) قد افرطوا فى القيود والشروط التى احاطوا بها تأسيس الحزب واستمراره ومقوماته ومبادئه وأهدافه وبرامجه وسياساته وأساليبه وتمويله وصحافته وكل أوجه نشاطه ونشاط قياداته ، وغير ذلك من القيود والشروط كثير .. فان اللجنة قد سكتت عن مواجهة التحذير الذى أطلقت عليه « **تشخيص السلطة** » مع أنه المحذور الماثل أمامها وأمامنا جميعا وهو الأولى بالمواجهة والأجدر بكل الضوابط والقيود .

وهناك ملاحظة أخرى وليست أخيرة فقد وضح خلال مناقشة الاقتراح بمشروع قانون بنظام الأحزاب ان هناك اتجاها عاما لتحصين منصب رئاسة الجمهورية عن الصراع الحزبى حتى أن بعض الاعضاء قد تقدموا باقتراح باضافة العاملين بديوان رئاسة الجمهورية الى الفئات التى يمتنع عليها الانضمام لعضوية أى حزب والواردة فى البند ٣ من المادة ٦ من المشروع . وقد برروا اقتراحهم بأن مثل هؤلاء العاملين لصيقو الصلة برئيس الجمهورية . وقد يفهم من انضمامهم لهذا الحزب أو ذلك أن رئيس الجمهورية راض عن هذا الاتجاه أو ذاك . وكذلك الأمر بالنسبة لما اقترحه بعض الاعضاء من اضافة المحافظين الى الفئات المذكورة باعتبار أن المحافظ هو ممثل لرئيس الجمهورية .

واذا كان المجلس لم يقر أيا من الاقتراحين بناء على ماأورده ممثل الحكومة بأن المسألة مسألة رئيس

الجمهورية نفسه ولن يؤثر فيه ابدا انتماء العاملين بديوان رياسة الجمهورية الى حزب معين(١) .

وقد وضح هذا الاتجاه مرة أخرى عند مناقشة المادة ١٩ من المشروع والتى تنص على مايأتى :

ــ يستهدف الاتحاد الاشتراكى العربى برئاسة رئيس الدولة الحفاظ على مبادىء ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ و١٥ مايو ١٩٧١ ودعم الوحدة الوطنية وتحالف قوى الشعب العاملة والمكاسب الاشتراكية وتوطيد السلام الاجتماعى وتعميق النظام الاشتراكى الديمقراطى وتوسيع مجالاته ــ وتتولى هذه الاختصاصات اللجنة المركزية للاتحاد الاشتراكى العربى .» وقد ترددت أصوات بالاعتراض على رئاسة رئيس الجمهورية للاتحاد الاشتراكى العربى واللجنة المركزية على أساس أنه يجب علينا أن ننأى به عن الأحزاب . فرئيس الجمهورية ليس ملكا لأى حزب من الأحزاب ، مهما أولاه ثقته أو عهد اليه بالحكم ، فهو فوق الاحزاب وهو حكم بين السلطات وبين الكتل الحزبية المختلفة .

وكان رد مقرر اللجنة التشريعية على هذا الاعتراض أن تشكيل اللجنة المركزية هو تشكيل قومى وليس حزبيا ولا يمكن أن يكون على رأس هذا التشكيل القومى الا رئيس الدولة(٢) .

على أنه لم يكد يمضى عام على صدور هذا القانون الا وأعلن عن تشكيل حزب جديد باسم الحزب الوطنى الديمقراطى برئاسة رئيس الجمهورية . ولم يلبث أن هرع الى عضوية الحزب الجديد جميع اعضاء مجلس الشعب من حزب الأغلبية (حزب مصر العربى الاشتراكى) حتى قبل أن يستكمل الحزب اجراءات تشكيله ذلك عدا عدد ضئيل من أعضاء الحزب حاولوا الابقاء عليه كحزب للاقلية ولكن امتصتهم عملية الجذب المكثف الى عضوية الحزب الجديد . وسارع جميع الوزراء بالانضمام كما تبعهم جميع المحافظين وكبار موظفى الدولة وأعضاء المجالس الشعبية وغيرها من التنظيمات .

---

(١) مضبطة الجلسة الرابعة والخمسين (٣٠ مايو سنة ١٩٧٧) ص ٦١٠٢ من مجموعة المحاضر .

(٢) أنظر جلسة ١٤ يونيه ١٩٧٧ مضبطة الجلسة الستين ص ٦٤٥١ ومابعدها من مجموعة المضابط .

سبق الاشارة الى أن الاتجاه العام فى مجلس الشعب كان قائما على افتراض أن رئيس الجمهورية سيكون بعيدا عن الاحزاب ولم يشذ عن هذا الاتجاه الا وزير الحكم المحلى والتنظيمات الشعبية (وكان فى ذلك الحين السيد حامد محمود) حيث قال فى جلسة ٣٠ مايو ١٩٧٧ : لقد كان تفضلا من السيد الرئيس ــ فى هذه الفترة بالذات ــ الا ينضم الى حزب لكى تنمو وتترعرع تلك الاحزاب كبيرها وصغيرها أما على المدى البعيد فلا يتصور فى أى بلد من بلاد العالم الا أن يكون رئيس الجمهورية حزبيا . أما الفترة الحالية فربما تكون موقوته ولا يجوز مطلقا أن نقيس على هذا الموقف (مضبطة الجلسة الرابعة والخمسين ص ٦١١٤ من مجموعة المضابط) . وفى جلسة ١ يونيه ١٩٧٧ عارض أحد الاعضاء هذا الرأى وقال أن السيد رئيس الجمهورية ليس حزبيا . ولا ينبغى بحكم الدستور وبحكم المصلحة العامة أن يكون كذلك . واذا كان قد نأى بنفسه عن الحزبية فليس هذا تفضلا منه ، وإنما هو نزول على حكم الدستور والمصلحة العامة .

وواقعة قيام رئيس الجمهورية بتشكيل حزب وتولى رئاسته تثير الكثير من الجدل الدستورى والموضوعى . فمثل هذا الوضع يخالف الأوضاع الدستورية المستقرة والمتعارف عليها فى كافة الديمقراطيات الغربية التى تأخذ بنظام تعدد الأحزاب — والتى يراد أن نتمثل بها — ففى دول غرب أوروبا ذات الأنظمة البرلمانية قد يكون ترشيح رئيس الجمهورية على أساس انتمائه لاحد الأحزاب أو زعامته لهذا الحزب . ولكنه متى انتخب تخلى تماما عن الصفة الحزبية وأسبغ على مركزه ومواقفه وتصرفاته الصفة القومية .

والامر كذلك فى ظل النظام الرياسى الأمريكى ، فترشيح رئيس الجمهورية وانتخابه يجرى على أساس حزبى ولكنه متى انتخب تجاوز هذه الصفة ليصبح زعيما للبلاد برمتها متجردا عن الصفة الحزبية تماما . وهذا مالاحظه الكتاب الدستوريون منذ عهد الرئيس ايزنهاور . ويظهر هذا واضحا فى الاسلوب الذى يتبعه رؤساء الجمهورية منذ عهد الرئيس أيزنهاور فى ممارستهم لسلطاتهم الرياسية الواسعة وامتداد تشاورهم مع زعماء الحزبين — الجمهورى والديمقراطى — الى أكثر الميادين . ويضيف بعض رجال الفقه الدستورى الى هذه الملاحظة ملاحظة أخرى وهى أن الرئيس الأمريكى لم يعد يعتبر نفسه رئيسا للسلطة التنفيذية فحسب ولكنه يعتبر نفسه فوق السلطتين اللتين نص عليهما الدستور . ومن ثم يظهر كأداة جديدة تماما تعلو السلطتين وتهدف الى تحقيق التعاون — تحت اشرافها — بين الادارة والكونجرس[1] .

هذا مايجرى فى الديمقراطيات التى تأخذ بنظام تعدد الاحزاب أما مايجرى فى مصر فهو عكس ذلك تماما . فرئيس الجمهورية قد تم ترشيحه وجرى الاستفتاء على اسمه وتولى رئاسة الجمهورية فى ١٦ سبتمبر سنة ١٩٧٦ من منطلق قومى . وقد كان من طبيعة الأمور ان يلتزم هذه الصفة التى تولى الرئاسة على أساسها حتى انتهاء مدته الدستورية لأن هذه الصفة كانت فى التقدير والحسبان عند الترشيح وعند الاستفتاء . ولكن رئيس الجمهورية نحى كل ذلك جانبا وشكل حزبا وتولى رئاسة هذا الحزب ولم يكد يكتمل عامان على رئاسته للجمهورية .

والأمر هنا ليس أمر ملاءمة أو عدم ملاءمة ولكنه أمر أحكام ومبادىء دستورية ، فلو رجعنا الى المادة ٧٣ من الدستور الدائم نجد أن هذه المادة قد جعلت رئيس الجمهورية حكما بين السلطات وهذا هو المعنى الذى أوردته فى عبارة « ويرعى الحدود بين السلطات » . وتنتفى الحكمة من هذا النص الدستورى اذ لم تصبح السلطة العليا المتمثلة فى رئيس الجمهورية محايدة ومتميزة بالنسبة للاتجاهات السياسية المختلفة . وتصبح المخالفة الدستورية ماثلة اذا كان رئيس الجمهورية يتولى السلطة التنفيذية بصريح نص الدستور من ناحية ويرأس أعضاء السلطة التشريعية ، بطبيعة الواقع السياسى ، من ناحية

---

(١) يراجع ماكتبه Burdeau فى كتابه عن القانون الدستورى ص ٢١٥ عن تطور الرئاسة فى أمريكا من زعامة حزبية الى زعامة وطنية . وكذلك ماكتبه المؤلف فى كتابه عن « الاتجاهات المعاصرة فى التنظيم السياسى عن النظام الحزبى فى الولايات المتحدة ص ١٢٧ ومابعدها » .

أخرى بوصفه رئيسا للحزب الذى تنتمى اليه الغالبية الساحقة من أعضاء مجلس الشعب . وتتأكد هذه المخالفة بعد أن تصبح التعديلات الدستورية المقترحة نهائية . اذ أن من شأن هذه التعديلات أن تجعل الأحزاب جزءا من النظام السياسى للدولة وأن تحول الأحزاب الى مؤسسات دستورية .

واذا كانت جميع جهود المشرع الدستورى تهدف الى حماية الفرد ضد الدولة ، والتقسيم الكلاسيكى للسلطات الى تشريعية وتنفيذية وقضائية ليس له من غرض الا الحيلولة دون تركيز القوى بما يتهدد حرية الفرد . فكيف تتحقق هذه التقسيمة وكيف يتحقق هذا الهدف اذا كان هناك نوع من الاتحاد الشخصى بين قمة السلطة التنفيذية وقمة السلطة التشريعية .

رئاسة رئيس الجمهورية لحزب الأغلبية تفرض واقعا غريبا على طبيعة البناء الدستورى المؤسس على مبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتفضى نتائجه المنطقية الى فرض سيطرة كاملة للسلطة التنفيذية على حركة السلطة التشريعية .

ومن ثم يمكن القول فى هذه الحدود أن رئاسة رئيس الجمهورية لحزب الأغلبية ، يخل بحكم دستورى صريح هو حكم المادة ٧٣ من الدستور الذى ينأى برئيس الجمهورية عن الصفة الحزبية كما أنه يخل بمبدأ دستورى اساسى وهو مبدأ الفصل بين السلطات .

على أنه لتفهم هذا الواقع الجديد موضوعيا فان الأمر يحتاج الى بعض التفصيل الذى يمكن ان نوجزه فى النقاط التالية :

أولا ـــ ان هناك تلازما زمنيا وارتباطا موضوعيا بين ورقة أكتوبر التى تعتبر القاعدة الاساسية لسياسة الانفتاح الاقتصادى والاستثمارات الأجنبية والتى تم الاستفتاء عليها فى مايو سنة ١٩٧٤ وورقة تطوير الاتحاد الاشتراكى العربى التى عرضها رئيس الجمهورية فى أغسطس سنة ١٩٧٤ ، والتى مهدت الطريق لما يسمى بنظام تعدد الأحزاب فى مصر . ذلك بداية بالمنابر واتصالا ـــ بالتنظيمات الثلاثة ، اليمين والوسط واليسار ، وانتهاء الى القرار السلطوى الذى ضمنه رئيس الجمهورية خطابه الذى القاه فى نوفمبر ١٩٧٦ فى افتتاح مجلس الشعب بعد الانتخابات التى أجريت فى أكتوبر سنة ١٩٧٦ بأن تتحول التنظيمات الثلاثة الى أحزاب[١] .

---

(١) نعود مرة أخرى الى محاضر مجموعة العمل التى نظمها المجلس المصرى الامريكى للاستثمار والمؤرخة ١٣ أكتوبر سنة ١٩٧٦ وماجاء فى الفصل الأول من هذه المحاضر والخاص باطار السياسة (ص . ص . ٧و٨) جاء فيها « اتفق الامريكيون والمصريون فى مجموعة العمل على أن المشكلة السياسية القائمة فى مصر هى جعل النظام السياسى فى مصر متمشيا مع السياسات الاقتصادية الجديدة للبلاد ومع الوضع العالمى المتغير .

ثانيا ــ **أن قيام نظام الأحزاب فى مصر يستند الى قرار سياسى صدر من قمة السلطة التنفيذية رئيس الجمهورية وهو يلقى خطابه بصفته هذه فى افتتاح دورة مجلس الشعب فى نوفمبر سنة ١٩٧٦** . وهذه النشأة تختلف كليا وجوهريا عن نشأة الاحزاب فى الدول الديمقراطية الغربية بل هى تختلف كليا وجزئيا عن نشأة الأحزاب فى مصر ذاتها ابتداء من أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين وفى النصف الأول من هذا القرن وحتى صدور القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٥٣ بشأن حل الأحزاب السياسية بعد قيام ثورة يوليو سنة ١٩٥٢[(١)] .

ثالثا ــ ان بداية ظهور عبارة الاحزاب السياسية فى القانون المصرى فى السنوات الأخيرة جاء مع القرار رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ الذى أصدره رئيس الجمهورية بعد حوادث ١٨ و١٩ يناير سنة ١٩٧٧ والذى جرى الاستفتاء عليه فى ١٠ فبراير سنة ١٩٧٧ . ونص هذا القرار بقانون فى المادة (١) على أن حرية تكوين الأحزاب مكفولة طبقا لما ينص عليه القانون الخاص بانشاء الاحزاب حال صدوره من السلطة التشريعية .

أى أن هذا القرار بقانون قد جعل الحق فى انشاء الأحزاب ، وهو الحق المقرر بمقتضى الدستور ، مشروطا بما يتضمنه التشريع الذى يصدره مجلس الشعب فى هذا الصدد . .

وقد صدر بعد ذلك القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية وعدل بالقرار بقانون ٣٦ لسنة ١٩٧٩ ، وقد سبق أن تناولنا بعض نقاط هذا القانون الا أنه من المهم بمكان أن نعود للتأكيد على أن قيام أحزاب جديدة أصبح مرهونا بترخيص يصدر عن لجنة شئون الاحزاب وهى لجنة يغلب على تشكيلها الطابع التنفيذى كما أسلفنا الاشارة . وذلك أيضا على خلاف المتعارف عليه فى الديمقراطيات التى تأخذ بنظام تعدد الاحزاب حيث **حرية تكوين الاحزاب مكفولة دون حاجة لترخيص مسبق من أية جهة أو أية سلطة من السلطات** .

رابعا ــ ومن هنا يمكن القول أن نشأة الأحزاب السياسية فى مصر عن طريق قرار سياسى يصدره رئيس الجمهورية ، بالقيود والشروط التى يفرضها قانون الأحزاب وتعديلاته ثم بقرار سياسى يصدره رئيس الجمهورية بتشكيل حزب وتوليه رياسته ، يقيم نظاما فريدا من نوعه يمكن أن نطلق عليه « نظام تعدد الأحزاب الموجه » « أو نظام التعدد المصطنع » . وهو نظام تسيطر عليه السلطة التنفيذية برئاسته رئيس الجمهورية لها ثم برئاسته لحزب الأغلبية الذى يسيطر على سلطة التشريع بلا منازع .

خامسا ــ أن وجود رئيس الجمهورية على رأس الحزب الحاكم وخاصة بعد تعديل الدستور واطلاق

---

(١) لمزيد من التفصيلات عن نشأة الاحزاب وتطورها فى الديمقراطيات الغربية يرجع الى كتاب للمؤلف عن الاتجاهات المعاصرة فى التنظيم السياسى .

مرات اعادة توليه الرياسة ، بعد أن كان الدستور يقصر اعادة انتخابة على مدة واحدة تالية ومتصلة ، مثل هذا يجعل من الاستحالة العملية أن يصل حزب آخر الى الحكم ليطبق برامجه وسياساته . ويجعل تبادل الحكم بين حزب الأغلبية وأحزاب المعارضة أمرا غير متصور فى حين أن هذه هى علة وسبب قيام نظام تعدد الأحزاب ، **الانتقال الشرعى والسلمى للسلطة بالطريق الديمقراطى الى الحزب الذى يحوز على ثقة جماهير الناخبين فى حالة تغير اتجاه الرأى العام وميوله السياسية .**

وقد تعرضت ورقة تطوير الاتحاد الاشتراكى التى تقدم بها رئيس الجمهورية فى أغسطس سنة ١٩٧٤ لمواطن الخطأ والقصور فى التنظيمات المتتالية للاتحاد الاشتراكى العربى . كما كشفت المناقشات التى دارت فى لجنة مستقبل العمل السياسى التى شكلها رئيس الجمهورية فى بداية عام ١٩٧٧ ، وكذلك تقرير لجنة الشئون التشريعية فى مجلس الشعب عن الاقتراح بمشروع قانون بنظام الاحزاب السياسية . كشفت كلها عن العيوب التى صاحبت تجربة التنظيمات السياسية ، التى قامت منذ صدور القانون ٣٧ لسنة ١٩٥٣ فى شأن حل الاحزاب السياسية ، ابتداء بهيئة التحرير واتصالا بالاتحاد القومى وانتهاء بالاتحاد الاشتراكى . على أن العيب الجوهرى الذى لم تركز عليه هذه الدراسات أن هذه التنظيمات كلها تنظيمات علوية أى أنها شكلت بقرارات سياسية من قمة السلطة . ومن ثم فقد كانت ظلا للسلطة تضبط حركتها مع وقع خطى السلطة ومع اتجاهاتها . فلم تكن عاملا مؤثرا أو موجها أو مشكلا أو حتى مشاركا للسلطة

ويبدو من تتابع الوقائع أن نظام العدد يراد به مجرد تغيير فى الشكل . أما الممارسة فيراد لها أن تظل فى الخطوط المرسومة التى تسمح بها السلطة .

وهذا مايفسر طبيعة القرار السياسى الذى ضمنه رئيس الجمهورية خطابه فى افتتاح دورة مجلس الشعب فى نوفمبر ١٩٧٦ بتحويل التنظيمات الثلاثة الى أحزاب[(١)] ثم قراره السياسى بتشكيل حزب وتوليه رئاسة هذا الحزب[(٢)] . ثم ماسبق ذلك من صدور القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الاحزاب السياسية وتعديله بالقرار ٣٦ لسنة ١٩٧٩ والذى فرض وصاية خلق وحياة ووجود على الأحزاب من جانب لجنة شئون الاحزاب ذات الطابع التنفيذى ومن جانب المدعى العام الاشتراكى الذى يشغل وظيفة من وظائف السلطة التنفيذية التى تخضع لرقابة واشراف مجلس الشعب (الأغلبية الحزبية فى مجلس الشعب التى يرأسها رئيس الجمهورية) .

ومما يؤكد هذه النظرة الطريقة التى شكل بها الحزب الذى يمثل المعارضة حتى الان .

---

(١) حزب مصر الاشتراكى ، وحزب الاحرار الاشتراكيين ، وحزب التجمع الوطنى الديمقراطى الوحدوى .

(٢) الحزب الوطنى الديمقراطى الذى تلاشى مع قيامه حزب مصر الاشتراكى .

فرئيسه كان أحد الوزراء[٢] وقد كلفه رئيس الجمهورية بتشكيل حزب معارض ووقع رئيس الجمهورية وهو رئيس حزب الأغلبية على طلب تأسيس الحزب المعارض وكلف عددا من أعضاء حزب الأغلبية بالتوقيع على طلب التأسيس هذا والانضمام الى الحزب المعارض .

أمثلة من التاريخ على صناعة الأحزاب :

والتجربة اذا كانت فريدة فهى ليست جديدة على التاريخ السياسى فقد سبق ان حاولها البعض ولكنها انتهت إما بفرض نظام التعدد الحقيقى الذى ينبع عن اردة المواطنين ورغبتهم الحرة فى التجمع فى حزب ، وإما الى سيطرة نظام الحزب الواحد سيطرة كاملة .

ولنأخذ فى ذلك مثلين أولهما فى تركيا فى ظل قيادة مصطفى كمال أتاتورك . فقد أسس فى سنة ١٩١٩ حزبا سماه حزب الدفاع عن الوطن . ورغم زعامة أتاتورك فقد وجد أن الحزب الذى شكله وتولى رياسته يواجه فى الجمعية الوطنية (التى كانت لها كافة السلطات فى الدولة حتى الخاصة بتعيين الوزراء) حزبا ثانيا معارضا اتخذ أولا اسم « الحزب الثانى » ثم « الحزب الحر » ثم بعد ذلك « الحزب الجمهورى التقدمى » . وفى ٢٩ أكتوبر سنة ١٩٢٣ رفضت الجمعية الوطنية قائمة جديدة لمجلس الوزراء . واضطر كمال أتاتورك الى اعلان الجمهورية فى اليوم التالى لينتخب بعد ذلك رئيسا للجمهورية مع احتفاظه برئاسة الحزب وتغيير اسمه الى « حزب الشعب الجمهورى » واتخاذه صفة الحزب الواحد فى ١٩٣٤ . **وهذه نقطة البداية التى يصفها بعض الكتاب بأنها ثورة من أعلى الى أسفل حيث السلطة السياسية العليا لم تصبح محايدة ولم تصبح متميزة بالنسبة للاتجاهات السياسية المختلفة ، ولكنها اتخذت على العكس مركزا سياسيا محددا تماما .**

فالدولة فى تركيا مع هذا الانقلاب أصبحت تمثل فكرة سياسية محددة تمام التحديد وأصبحت الى جانب ذلك تصنف السياسيين الى أصدقاء وأعداء للدولة ، والاصدقاء هم وحدهم المصرح لهم بالنشاط السياسى .

واذا كان حزب الشعب الجمهورى لم يحصل مطلقا على الحق الشرعى المانع من تكوين أحزاب أخرى . واذا كان قد ظل هو الحزب الواحد فقد كان ذلك يمثل حالة واقعية وليس نتيجة لامتياز دستورى .

---

(١) حزب العمل الاشتراكى ويرأسه السيد ابراهيم شكرى وكان وزيرا للزراعة فى وزارة السيد ممدوح سالم الذى كان يرأس حزب مصر الاشتراكى .

واستمر الحزب المعارض يقاوم السلطة الفردية ويدافع عن شرعية وجوده ، مما حمل أتاتورك على حل الجمعية الوطنية فى سنة ١٩٢٥ وتصفية الحزب المعارض .

على أن حدة المشاكل السياسية والاقتصادية التى كانت تعانى منها تركيا فى أوائل الثلاثينات اضطرت أتاتورك الى محاولة اصطناع حزب معارض . وكان هو الذى أعلن بنفسه عن تأسيس هذا الحزب المعارض فى حفل أقيم فى مدينة يالوفا YALOVA وأسند رئاسته الى أحد أصدقائه وهو « فتحى بك » الرئيس السابق للمجلس الوطنى والوزير المفوض فى باريس . وكان التكليف بانشاء حزب معارض « مخصص لمباشرة وظيفة النقد فى الدولة » .

وشأن كل أمر مصطنع باءت التجربة بالفشل بعد أن شعر فتحى بك أن المعارضة أخذت تتكتل فى حزبه لمقاومة النظام الديكتاتورى الذى أقامه أتاتورك فبادر الى حل حزبه بنفسه .

وحاول أتاتورك مرة أخرى تكوين معارضة « رشيدة » بتضمين قائمة حزب الشعب الجمهورى لانتخابات المجلس الوطنى ست عشرة شخصية مستقلة وغير مرتبطة بنظام الحزب وذلك من مجموع أعضاء المجلس الوطنى (٣٩٩ عضوا) . ولحقت هذه التجربة بسابقتها .

وكل هذه القرارات كما رأينا ، قرارات علوية أى صادرة من السلطة السياسية العليا التى حاولت أن توفق بين نظام الحزب الواحد والحرية . وقد كان من الطبيعى أن يحيق الفشل بكل هذه التجارب لانها ضد طبيعة الأشياء ذاتها . واستمرت الحياة الحزبية فى تركيا فى مد وجزر حتى سنة ١٩٥٠ حين تحقق انتصار الحزب الديمقراطى المعارض ليعود نظام التعدد كاملا وليصدر بعد ذلك دستور الجمهورية التركية فى ٩ يوليو سنة ١٩٦١ الذى يعتبر من الدساتير النموذجية التى قننت حرية تكوين الاحزاب . وقد سبق أن تناولنا بعضا من النصوص الخاصة بتشكيل الاحزاب فى تركيا .

ونجد المثل الثانى فى السنجال حيث حاول الرئيس سنجور إقامة نظام موجه أو مصطنع لتعدد الأحزاب فى بدايات ١٩٧٦ وقصر التعدد على ثلاثة أحزاب حدد اتجاهات الايديولوجيه بحزب يمثل التيار اليمينى ويعبر عن الفكر الديمقراطى الليبرالى وحزب يمثل تيار الوسط ويعبر عن الفكر الديمقراطى الاشراكى وحزب يمثل تيار اليسار ويعبر عن الفكر الماركسى اللينينى . ويبدو أن هذا ايضا كان مقدمة لاشتراك السنجال فى الدولية الثانية التى تجمع الاحزاب الاشتراكية فى أوربا الغربية . وقد تم له ذلك فى ديسمبر ١٩٧٦ حين أصبحت السنجال هى الدولة الافريقية الوحيدة التى التى تشترك فى هذا التجمع ، (والتى نسعى نحن أيضا الى الانضمام اليه) على أن التجربة لم يكتب لها النجاح وظل حزب الرئيس سنجور هو الحزب الأشتراكى هو الحزب الواحد الذى يسود الحياه السياسية فى السنجال .

ونخلص من كل هذا الى أنه ضد التطور الطبيعى للأمور أن نحاول خلق أو اصطناع معارضة أو نحاول الجمع بين الحزب الواحد والحرية . فمثل هذه التجارب لابد وأن تنتهى الى تكريس نظام الحزب

الواحد أو الى تعدد حقيقى للاحزاب بعيدا عن سيطرة الدولة أو نفوذها أو تدخلها ، باعتبارها تنظيمات شعبية أصيلة[1] .

(١) نشير الى أن الرئيس عبد الناصر كان مقتنعا بعد هزيمة يونيو ١٩٦٧ بضرورة قيام حزب معارض . وقد عبر عن تصوره هذا فى أول اجتماع للجنة التنفيذية العليا للاتحاد الاشتراكى . بعد الهزيمة . وكانت اللجنة التنفيذية فى ذلك الحين مكونة من الرئيس وأعضاء مجلس الثورة الباقين معه فى الحكم (زكريا محيى الدين ـــ أنور السادات ـــ حسين الشافعى ـــ على صبرى ـــ ثم رئيس الوزراء صدقى سليمان) . ففى اجتماع للجنة فى ٣ أغسطس ١٩٦٧استؤنف فى اليوم التالى . قال عبد الناصر أنه من متابعة الاحداث التى جرت أخيرا وتحليلها بدقة يتبين لنا أنه لم يكن لدينا نظام سليم . وإننا اذا كنا نريد حقا توفير الامن والسلام فى البلاد فلابد من أن نسمح بوجود معارضة . وقال أنه لايتصور فى تكوين معارضة أن نقول أن زكريا محيى الدين يمثل اتجاها معينا وأمامه على صبرى يمثل اتجاها آخر وبذلك يصبح هناك حكم ومعارضة . لان مثل هذا العمل لايخرج عن كونه مسرحية . وإنما يتعين أن تكون معارضة حقيقية يتولاها هؤلاء الذين يعارضوننا فعلا فى الوقت الحاضر مثل عبد اللطيف البغدادى وكمال الدين حسين . وقال أن كليهما أصلا منا وسبقا أن وافقا على الميثاق . ويمكن أن يتولى هؤلاء المعارضة ويسمح لهم بصحيفة تعبر عن رأى الحزب وأن نوفر لهم نفس الامكانيات والتسهيلات الممنوحة للاتحاد الاشتراكى .

على أن ننظم صفوفنا ونشكل حزب الاتحاد الاشتراكى ، وتجرى الانتخابات لمجلس الأمة على أساس قائمتين للحزبين ويتولى الحكم من يكسب الانتخابات من الجانبين ، ويتولى الحزب الثانى المعارضة على أن يبقى الجيش كجهاز محترف وكذلك البوليس .

وعارض الرئيس عبد الناصر نظام الحزب الواحد لانه يؤدى غالبا الى قيام ديكتاتورية مجموعة معينة من الافراد . وقال عبد الناصر فى نهاية كلامه اننا اذا لم نغير نظامنا الحالى سنسير فى طريق مجهول ولن نعلم من سيستلم البلد بعدنا . وقال أن الذى أوصلنا الى هذه الحالة أننا نسكت عن أن نتكلم الحقيقة ونرفض أن نقبل النقد . وأن هذا سيؤدى بنا الى مستقبل مظلم .

وقال ردا على اقتراح بأن تكون هناك أجنحة داخل الاتحاد الاشتراكى ، جناح مؤيد وجناح معارض ، قال أنه يخالف ذلك لأن المعارضة لايمكن أن تختلق والا تصبح معارضة ممسوخة . وأن السبب الرئيسى فى اقتراح كمال حسين للمعارضة هو أنه معارض لنا فعلا . وقال فى سياق كلامه أن الحل الوحيد الآن أن نخلق تحديا حقيقيا بالمفهوم الصحيح وأن نسارع باصلاح الاخطاء وان نعيد تنظيم أجهزة وفروع الاتحاد الاشتراكى من أجل أن يكون قادرا على مواجهة التحدى الجديد . وتساءل زكريا محيى الدين خلال المناقشة لماذا ندخل جمال عبد الناصر فى صراع حزبى محلى اذا ماتقرر هذا النظام بينما جمال عبد الناصر له صفة قومية على مستوى الامة العربية . وعارض أنور السادات قيام حزبين والعدو يحتل جزءا من أرضنا وأنه على ثقة كاملة فى جمال عبد الناصر ولا يوافق على عملية الفتح (الانفتاح) عن طريق نظام الحزبين لأنها ستكون فتح للكلاب اللى عايزة تنهش فى الحكم . وأكد على عدم موافقته على قيام المعارضة الا بعد أن ننتهى من ازالة آثار العدوان . وقال صدقى سليمان ، أن وجود رئيس الجمهورية على قمة الحزب الحاكم يجعل من الاستحالة العملية أن يصل الحزب المعارض الى الحكم وبالذات وجود الرئيس جمال عبد الناصر ومعه هذا الرصيد الشعبى من المستحيل فعلا أن يصل الحزب الآخر الى الحكم . (مصدر هذه المعلومات محضر اجتماعات اللجنة التنفيذية العليا فى ٣و٤ أغسطس سنة ١٩٦٧ نشر فى الخارج ضمن محاضر اجتماعات عبد الناصر العربية والدولية ١٩٦٧ ـــ ١٩٧٠ وقد نشرها أحد المقربين من الرئيس عبد الناصر) .

ونعود بعد ذلك الى البنود الأخرى التى تضمنها الاستفتاء على معاهدة السلام المصرية الاسرائيلية وأسس تنظيم الدولة تدعيما للديمقراطية . وهو الاستفتاء الذى جرى فى ١٩ ابريل سنة ١٩٧٩ .

وقد سبق أن أشرنا الى تعدد موضوعات هذا الاستفتاء وتنوعها وتشعبها حيث لايمكن أن تشكل سؤالا واضحا ومحددا ، لايحتمل الا إجابة واحدة بنعم أو لا . وهذا شرط مجمع عليه فى جميع الانظمة التى تأخذ بالاستفتاء الشعبى . هذا من جهة ومن جهة أخرى فان بعض البنود المطلوب الاستفتاء عليها سبق للشعب أن أبدى رأيه فيها فى الاستفتاء الذى جرى فى ٢١ مايو سنة ١٩٧٨ الخاص بحماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى . ومثال ذلك البند الخاص بالحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى والاشتراكية الديمقراطية(١) . وكذلك البند الخاص بالقضاء على الفساد الحزبى والاقطاع وتطهير الحياة السياسية . وقد ضمنت هذه العبارات والمصطلحات عدة قوانين منها القانون رقم ٩٣ لسنة ١٩٧٨ بحماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى والقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الاحزاب السياسية ويسبقها أيضا القانون رقم ٣٤ لسنة ٧٢ بشأن حماية الوحدة الوطنية . وبالتالى فان اجراء الاستفتاء عليها مرة أخرى يكون غير دستورى لأنه أمر غير لازم قانونا .

وبعض هذه البنود مقرر بحكم الدستور وفى وثيقة اعلان الدستور . نذكر منها البند الخاص بانتماء مصر العربى حقيقة ومصيراً . فقد أشار الاعلان الدستورى الى التزام شعب مصر وبدون قيد أو شرط أن يبذل الجهود لتحقيق الوحدة أمل امتنا العربية عن يقين بأن الوحدة العربية نداء تاريخ ودعوة مستقبل وضرورة مصير . كما نصت الفقرة الثانية من المادة (١) من الدستور أن الشعب المصرى جزء من الأمة العربية ويعمل على تحقيق وحدتها الشاملة . كما أن البند الخاص بالالتزام بنسبة الخمسين فى المائة للعمال والفلاحين فى جميع التنظيمات وارد فى المادة ٨٧ من الدستور وفى قانون المجالس الشعبية وفى قانون الاحزاب السياسية وغير ذلك من القوانين . والأمر كذلك بالنسبة للبند الخاص بالالتزام فى كل الظروف بسيادة القانون اذ أفرد الدستور بابا خاصا (الباب الرابع) لسيادة القانون ونص فى بداية مواده على أن سياده القانون أساس الحكم فى الدولة . والبند الخاص باعتبار الدستور هو الوثيقة الاساسية والوحيدة التى يقوم عليها نظام الدولة واقع دستورى والأحكام الخاصة بتعديله واردة فى أحكامه .

على أننا يتعين أن نشير فى هذا الخصوص الى أن تعديل الدستور من وقت لآخر أمر خطير لايلجأ اليه الا لاسباب خطيرة ، وشدة المحافظة على الدستور واستقرار أحكامه تقضى بعدم التعديل فيه

---

(١) سبق أن أشرنا الى مافى العبارات والمصطلحات من غموض وخلاف فى مدلولها القانونى وهذا ماذهبت اليه ايضا اللجنة التشريعية فى مجلس الشعب فى تقريرها عن الاقتراح بمشروع قانون بتنظيم الاحزاب السياسية ونذكر أنه حدث فى فرنسا أن طرح على الاستفتاء فى ٢١ أكتوبر سنة ١٩٤٥ سؤال متصل بوضع دستور النظام الجديد . كان أولها : هل تقبل أن تقوم الجمعية المنتخبة بوضع الدستور ؟ فاثار هذا السؤال عاصفة من النقد لأنه غير واضح ولا محدد ونشرت احدى الصحف Dépeche de Paris المعبرة عن الحزب الاشتراكى الفرنسى مقالا تنقد فيه الحكومة على استفتائها الشعب فى أمر يختلف فيه فقهاء القانون .

من وقت لآخر . كما أن القول بأن الدستور هو الوثيقة الاساسية والوحيدة التى يقوم عليها نظام الدولة ، هذا أمر لاخلاف عليه . ولكن الأمر يقتضى لفهم الدستور أن نرجع الى مصادره فالدستور ليس نبتا شيطانيا ولكنه حصيلة تفاعلات تاريخية وفكرية ومحصلة تجربة لابد من الرجوع اليها لفهم أحكام الدستور ونصوصه وأهدافه ومقاصده . اللهم إلا إذا كان القصد اسقاط كل وثائق ثورة ١٩٥٢

والبند الخاص بالالتزام بالسلوك الاخلاقى الذى ينبع من ديننا ومن القيم الاساسية لارض مصر أمر منصوص عليه فى الدستور المادتين ٩ و ١٢ منه وليس هناك حاجة لاعادة الاستفتاء عليه . كما أن البند الخاص بشعار دولة العلم والايمان ورد فى الاعلان الدستورى كما أنه أمر يملكه المشرع العادى بمقتضى الحكم الوارد فى المادة ١٨٦ من الدستور .

وتبقى بعد ذلك بنود ثلاثة ، الأول خاص بانشاء مجلس شورى يكون بمثابة مجلس العائلة لمصر ويضم ممثلين عن كل فئات الشعب وهيئاته ، والثانى تقنين الصحافة كسلطة رابعة ضمانا لحريتها وتأكيدا لاستقلالها ، والثالث ، اعلان حقوق الانسان المصرى .

والبنود الثلاثة تفرض قواعد دستورية والدستور حدد فى المادة ١٨٩ طريقة وضع واصدار « القواعد الدستورية » فنصت المادة ١٨٩ على طريقة تعديل الدستور . وقد سبق لنا التأكيد على أن لكل مادة من مواد الدستور نطاق عملها فلا يصح الاستناد على مادة أخرى غير المادة ١٨٩ كالمادة ١٥٢ التى جعلت لرئيس الجمهورية أن يستفتى الشعب فى المسائل الهامة التى تتصل بمصالح البلاد العليا لادخال قواعد دستورية جديدة على الدستور ، والا كان هذا اخلالا بالنصوص الدستورية الصريحة والمحددة[1] وهل يعنى هذا أن الاستفتاء على هذا النحو الذى جرى يلزم مجلس الشعب بأن يعدل الدستور وان يلتزم بما أسفر عنه الاستفتاء من الموافقة على انشاء مجلس شورى وتقنين الصحافة كسلطة رابعة . واذا كان الشعب قد استفتى فعلا على المبدأين الدستوريين المذكورين فكيف تستقيم الامور باعادة استفتائه عليهما عند اجراء الاستفتاء على التعديلات الدستورية التى وافق عليها مجلس الشعب فى اواخر شهر ابريل سنة ١٩٨٠ . واذا كان الاستفتاء يجب ان يكون فى نطاق أحكام الدستور الأخرى ، فان الامر واضح فى عدم دستورية الاستفتاء الذى جرى فى ١٩ أبريل سنة ١٩٧٩ فى خصوص المبدأين

---

(١) يبدو الامر غريبا أن يشير رئيس الجمهورية فى خطابه المؤرخ ٧ نوفمبر سنة ١٩٧٩ الذى يطلب فيه من مجلس الشعب ومجلس الوزراء ومجلس القضاء على اصدار التشريعات المنفذة للاستفتاء ١٩ ابريل سنة ١٩٧٩ . يبدو الامر غريبا أن يشير رئيس الجمهورية فى خطابه هذا الى أنه استند فيما استند اليه لاجراء هذا الاستفتاء الى المادة ٧٤ . وهذه المادة ، وقد سبق أن عرضنا لها ، تنص على أن « لرئيس الجمهورية اذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى أن يتخذ الاجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر .. ويجرى الاستفتاء على مااتخذه من اجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها .» وبذلك يدخل تعديل الدستور فى الاجراءات التى يمكن أن يتخذها رئيس الجمهورية لمواجهة مثل هذه الظروف!! والامر فى ذلك لايحتاج الى تعليق . ونكتفى فى ذلك بما أوضحناه عند مناقشتنا لهذه المادة .

الدستوريين المشار اليهما .

أما عن البند الخاص باعلان حقوق الانسان فقد أفاض الدستور الدائم فى النص على أحكام تقرر وتؤكد المزيد من الحقوق والحريات . وقد تجاوز هذا الدستور أى دستور سابق فى مجال النصوص الدستورية الخاصة بحقوق الانسان . والعبرة دائما فى الدساتير بالتطبيق وبالتزام الشرعية الدستورية واحترام الدساتير نصا وروحا .

ويمكن القول ان دستور ١٩٧١ قد استلهم الاعلان العالمى لحقوق الانسان كما عدد كل حقوق الانسان التى تعرض لها الدستور الفرنسى الصادر فى ٩ أغسطس ١٧٩٣ (وكذلك اعلان حقوق الانسان والمواطن الذى تم التصويت عليه فى ٢٦ أغسطس سنة ١٧٨٩) والذى مازال يعتبر حتى الان مرجعا فى جقوق الانسان اللهم الا اذا كانت حقوق تتعلق بالمادة هيكلة الاقتصاد الوطنى واتباع سياسة الانفتاح الاقتصادى واطلاق الحق الرأسمالى الخاص ليربو بغير حدود وحق صاحب المال فى أن يوجه ماله الى القنوات التى تعود عليه باكبر ربح وأعلى عائد دون أى اعتبار للصالح العام وهذه حقوق لم ترد على الخيال وقت صياغة الدستور .

الفرع الرابع
الاستفتاء على ورقة أكتوبر

كان الترتيب الزمنى يقتضى أن نبدأ بالاستفتاء على ورقة أكتوبر الذى جرى فى ١٥ مايو سنة ١٩٧٤ فقد كان هو بداية سلسلة الاستفتاءات التى تتابعت حلقاتها منذ ذلك الحين والتى تعرضنا لها فيما سبق . الا أننا آثرنا أن نرجىء مناقشتنا لهذا الاستفتاء لنربط بينه وبين سياسة الاستفتاء بصفة عامة وهى السياسة التى اتبعها رئيس الجمهورية خلال السنوات الست الماضية ، لنتبين مدى توافق هذه السياسة مع مبادىء الدستور وأحكامه ومع مااستقر عليه الفقه الدستورى فى شأن الاستفتاء الشعبى . هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فقد تعرضنا لهذا الاستفتاء خلال مناقشتنا لما سمى سياسة الانفتاح وللاستثمارات الاجنبية وللقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ باصدار نظام استثمار المال العربى والأجنبى والمناطق الحرة وتعديلاته .

وأول مانلاحظه على هذا الاستفتاء أنه خرج عن المألوف فى كل الدول التى تأخذ بنظام الاستفتاء الشعبى والتى استقر فيها الفقه والتطبيق على أن يكون السؤال الذى يوجه الى الشعب واضحا ومحددا لايحتمل الا اجابة واحدة ، نعم أو لا .

واذا كان تجاهل هذا الشرط شمل كل الاستفتاءات التى تناولها البحث الا أن التجاهل فى صدد الاستفتاء على ورقة أكتوبر كان صارخا فقد عرضت على الشعب وثيقة لاتقل كلماتها عن عشرين ألف كلمة جمعت بين الفلسفة والتاريخ والنظريات والنظم والبرامج . وطلب من الشعب أن يقول كلمته فى هذا المؤلف بكلمة واحدة نعم أو لا .

حقيقة أن هذه الوثيقة تدور حول نقطة جوهرية وهى الدفاع عن سياسة الانفتاح الاقتصادى ضد الآراء التى ترددت فى تلك الآونة عن تعارض هذه السياسة مع المقومات الاقتصادية التى أوردها الدستور فى الفصل الثانى من الباب الذى خصصه للمقومات الاساسية للمجتمع . وسياسة الانفتاح الاقتصادى تثير عدة قضايا سياسية واقتصادية ومالية واجتماعية مازال الخلاف يدور حولها — حتى يومنا هذا — بين الاقتصاديين المصريين . بل ان مفهوم الانفتاح يختلف منذ بدايته بين القطاعات المختلفة من

الشعب فهو بالنسبة لمحدودى الدخل يمثل الرخاء . وهو بالنسبة للرأسمالية الوطنية المنتجة يمثل اضافة الى قدرة الاقتصاد القومى على النهوض ، وهو بالنسبة لقطاعات الرأسمالية الكبيرة يمثل حرية رأس المال من كل قيود التخطيط والتوجيه وفتح أبواب التجارة والربح وربط الاقتصاد المصرى بالسوق الرأسمالى العالمى . وكل هذه قضايا يدق فهمها ويختلف الرأى فيها وفى نتائجها على المتخصصين فى العلوم الاقتصادية والمالية والمسئولين عن قطاعات الانتاج . واذا كان الامر كذلك كيف بالمواطن العادى يراد منه أن يجيب على كل هذه القضايا بكلمة واحدة ، لا أو نعم .

ومثل هذا الاستفتاء لايمكن أن يكون فى حقيقته أكثر من اقتراح بالثقة برئيس الجمهورية . وهذا النوع من الاستفتاء هو مايطلق عليه رجال الفقه الدستورى Plebiscite وليس استفتاء Referendum فرئيس الجمهورية عن هذا الطريق يسعى الى كسب نفوذ أقوى فى مواجهة معارضيه . ويمكن القول أن هذه الطبيعة للاستفتاء تمتد الى كل الاستفتاءات التى عرضنا لها فيما سبق . وهذا هو التعبير عما يردده رئيس الجمهورية دائما فى خطبه وتصريحاته وأقواله عن الاستفتاء الذى جرى حول معاهدة السلام المصرية الاسرائيلية وموافقة ١١ مليون مواطن عليها ورفض بضعة آلاف لها .

وفى فرنسا المتقدمة صناعيا والتى أنجبت أساتذة المدرسة الديمقراطية فلسفة وأساتذة الديمقراطية نظاما لايكف أساتذة النظم السياسية وعلماء القانون فيها منذ أن دخل أسلوب الاستفتاء الشعبى فى دستور الجمهورية الخامسة . لايكف هؤلاء عن التحذير من أن فقدان النضج السياسى الذى يميز بعض الشعوب ومنهم ــ كما يقولون ــ شعبهم الفرنسى يحول الاستفتاء الشعبى الى أداة خطيرة فى يد القادة لأن ــ الشعب الفرنسى . على حد قولهم لايزال ، منذ جان دارك يبحث عمن يقود لينقاد له[(١)] .

ويوجه الكتاب الفرنسيون أيضا النقد الشديد الى الاستفتاءات التى جرت فى عهد الرئيس ديجول وعددها أربعة استفتاءات فى المدة من ١٩٦١ ــ ١٩٦٩ . ويشترك هؤلاء النقاد فى حجة واحدة وهى أن الاستفتاء فى عهد ديجول قد تحول الى اقتراح بالثقة اراد أن يكسب به رئيس الدولة سلطات ليست له ونفوذا أقوى فى مواجهة البرلمان[(٢)] . وقد اتهم بعض الكتاب الرئيس ديجول بأنه اتخذ الاستفتاء الشعبى وسيلة ليتحول الى قيصر أو ديكتاتور . ويؤكد هؤلاء على الطابع الشخصى للاستفتاءات التى أجراها ديجول حتى أنه اعتبر عدم موافقة الشعب الفرنسى على استفتاء ٢٩ ابريل سنة ١٩٦٩ سحب ثقة منه واستقال فى أعقاب ذلك مباشرة .

---

(١) **Herve Duval, Referendum et Plebiscite, P. 26 et 5.**

(٢) ويعيد هؤلاء الكتاب الذاكرة الى نظم الثقة بالقائد الذى اتبعه نابليون تحت ستار الاستفتاء الشعبى **Pleciscite** والذى كان الاساس للديمقراطية القيصرية .

على أننا يتعين أن نشير للفارق الكبير بين النصوص الدستورية التى تأخذ بنظام الاستفتاء فى مصر والنص الدستورى الذى ينظم الاستفتاء فى الدستور الفرنسى الصادر فى ٤ أكتوبر سنة ١٩٥٨ .

فالمادة ١١ من هذا الدستور تنص على أن « لرئيس الجمهورية ، بناء على اقتراح الحكومة أثناء دورات انعقاد البرلمان أو بناء على اقتراح مشترك من المجلسين ينشر فى الجريدة الرسمية أن يعرض فى استفتاء عام كل مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلطات العامة أو اقرار اتفاق بين مجموعة الدول ، أو خاص بالاذن بالتصديق على معاهدة يكون من شأنها ــ دون أن تتعارض مع الدستور ــ التأثير على سير المنظمات .»

كما أن نص المادة ٣ من هذا الدستور تنص على أن « السيادة الوطنية ملك للشعب ، وهو يمارسها بواسطة ممثليه وعن طريق الاستفتاء العام .»

وفى اطار هذين النصين يمكن للحكومة أن تعد مشروع قانون يطرح على الاستفتاء الشعبى فاذا وافق عليه صدر ونفذ ، أى أن دستور الجمهورية الخامسة يأخذ بالنظام النيابى مع نظام الاستفتاء التشريعى لوضع واصدار القاعدة القانونية . وذلك فى مجالات معينة .

أما الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية فقد كان قاطعا فى اسناد سلطة التشريع كاملة الى مجلس الشعب (مادة ٨٦) . حقيقة أن الدستور قد نص فى المادة ٣ على أن السيادة للشعب وحده وهو مصدر السلطات ، ويمارس الشعب هذه السيادة على الوجه المبين فى الدستور . كما أنه أورد حكما يجيز لرئيس الجمهورية استفتاء الشعب فى المسائل الهامة . ولكنه لم يورد أى نص مماثل لنص المادة ١١ من الدستور الفرنسى الصادر فى ١٤ أكتوبر سنة ١٩٥٨ يجيز للشعب أن يباشر بنفسه ــ فى حالات معينة بالذات فى الدستور ــ سلطة وضع القاعدة القانونية واصدارها . ومن ثم فلا نزاع فى استبعاد هذه الصورة من الاستفتاء التى يطلق عليها الاستفتاء التشريعى Referendum LegisLatilf وهو الذى يرد على قاعدة قانونية .

فالموضوع الذى يرد عليه الاستفتاء فى ظل الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية لايمكن أن يكون قاعدة قانونية . لأن إرادة الشعب ارتضت فى الدستور أن تكون مهمة اصدار القاعدة القانونية من مهام السلطة التشريعية . أى أن هذه الارادة الشعبية قد ارتضت أن تكون ممارسة مظاهر السيادة فى جانبها التشريعى من اختصاص ومسئولية ممثليها فى مجلس الشعب .

وكذلك الأمر بالنسبة للقاعدة الدستورية فقد ارتضت ارادة الشعب أن يكون وضع القاعدة الدستورية ، اضافة أو تعديلا أو الغاء ، مشاركة بين الشعب وممثليه فى مجلس الشعب على النحو وبالاجراءات التى رسمتها المادة ١٨٩ من الدستور . ومن ثم لايقبل أن تستخدم مادة أخرى من مواد

الدستور فى وضع قاعدة دستورية أو يعدل الدستور بصورة غير الصورة التى رسمتها الارادة الشعبية فى الدستور ذاته .

وللقانون والدستور نفس الطبيعة القانونية ، فهما الاثنان يضعان وينظمان بطريقة عامة ومجردة وغير شخصية قواعد قانونية ملزمة وحاكمة . ولا يوجد بينهما سوى فارق من حيث التدرج . فالقاعدة الدستورية وهى موضوعة على المستوى التشريعى الأعلى تقيد القانون العادى على نحو مايحد الاخير اللائحة .

فالارادة الشعبية التى عبرت على ذاتها فى الحادى عشر من شهر مارس بقولها فى وثيقة اعلان الدستور :

« نحن جماهير شعب مصر تصميما ويقينا وإيمانا وادراكا بكل مسئولياتنا الوطنية والقومية والدولية وعرفانا بحق الله ورسالاته وبحق الوطن والامة وبحق المبدأ والمسئولية الانسانية ، وباسم الله وبعون الله ، نعلن فى هذا اليوم الحادى عشر من شهر سبتمبر سنة ١٩٧١ ، أننا نقبل ونعلن ونمنح لانفسنا هذا الدستور ، مؤكدين عزمنا عن الدفاع عنه وعلى حمايته وعلى تأكيد احترامه . »

هذه الارادة قد ارتضت أن تكون القواعد الملزمة للجميع هى الدستور أولا ثم القانون ثانيا ثم اللائحة . فهناك مراتب من قوة الالزام القانونية بالنسبة للقواعد القانونية على نحو تتميز معه القواعد الدستورية عن القواعد التشريعية العادية سواء من حيث الجهة التى تصدر منها أو من حيث الاجراءات التى تتبع فى اصدارها أو من حيث الطريقة التى تتبع فى تعديلها . والأمر كذلك بالنسبة للوائح

فالالتزام بالدستور هو الالتزام بالارادة الشعبية . والدستور لايعرف قواعد ملزمة للجميع غير الدستور بمبادئه العليا الثابتة والقانون العادى الذى يصدر فى اطار الالتزام بهذه المبادىء العليا الثابتة ثم اللائحة التى تصدر لتنفيذ القانون بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو اعفاء من تنفيذ القانون .

وكل قاعدة تصدر عن غير السلطة التى حددها الدستور أو على غير الطريقة التى تتبع فى اصدارها على النحو المرسوم فى الدستور لايمكن أن تكسب صفة القاعدة الملزمة .

ويستوى الامر فى ذلك حتى لو استفتى الشعب على هذه القاعدة . فالدستور الدائم لم يعط الشعب سلطة التشريع كما فعل الدستور الفرنسى الصادر فى ١٤ أكتوبر ١٩٥٨ فى الحدود وفى الاطار الذى حدده هذا الدستور — وقد سبق أن أشرنا الى ذلك .

ومن ثم فان ماقال به رئيس الجمهورية فى كتابه الى مجلس الشعب ومجلس الوزراء ومجلس

القضاء المؤرخ ٧ نوفمبر سنة ١٩٧٩ حول الاستفتاء الذى جرى فى ١٩ أبريل ١٩٧٩ فى شأن معاهدة السلام المصرية الاسرائيلية واعادة تنظيم الدولة ، من أن ارادة الشعب المتمثلة فى موافقته على مواد الاستفتاء ـــ ارادة ملزمة ـــ تفوق فى الزامها كل الوسائل التشريعية الأخرى . ويتعين على كل السلطات أن تلتزم بها وباصدار كافة التشريعات المنفذة لها وتنفيذ كل ماأجمعت عليه ارادة الشعب .

ثم ماقاله أيضا فى خطابه فى مجلس الشعب فى ١٤ مايو ١٩٨٠ حول هذا الاستفتاء بأن الشعب بهذا الاستفتاء وضع وثيقة قيام الدولة وحدود كل السلطات فى النقاط التسع . واذن هذه ارادة الشعب .. وان على جميع السلطات أن تلتزم بارادة الشعب .

هذا القول يرتب نتائج خطيرة فاذا كانت الموافقة على مواد الاستفتاء تمثل ارادة ملزمة تفوق فى الزامها كل الوسائل التشريعية الاخرى ، واذا كانت مواد مثل هذا الاستفتاء تضع وثيقة قيام الدولة وحدود كل السلطات . فكأن الاستفتاء يأتى فى قوة الالزام فى مرتبة أعلى من القاعدة الدستورية ومن باب أولى من القاعدة القانونية . وهذه نتيجة تقلب كل المفاهيم الدستورية والقانونية لان الاستفتاء بذلك يسلب المؤسسات الدستورية مايدخل فى اختصاصاتها ويخول رئيس الجمهورية مالا يدخل فى اختصاصه فى اغفال كامل للأوضاع والاجراءات الواردة فى الدستور . وكل ذلك بدعوى الارادة الشعبية المتمثلة فى الاستفتاء .

ورئيس الجمهورية يقول فى خطابه الى مجلس الشعب ومجلس الوزراء ومجلس القضاء الأعلى أنه اعتمد فى هذا الاستفتاء على المواد ٧٣ و٧٤ و١٥٢ من الدستور ، والمادة ٧٣ لايمكن أن ترتب هذه النتيجة لانها تحدد واجبات رئيس الدولة فى تأكيد سيادة الشعب واحترام الدستور وسيادة القانون ورعاية الحدود بين السلطات .

وقد يلجأ رئيس الجمهورية بناء على هذه المادة الى الاستفتاء التحكيمى فى حالة النزاع بين مجلس الشعب ورئيس الوزراء وفق مارسمته المادة ١٢٧ من الدستور وفى التزام باجراءاتها . وقد يلجأ الى مثل هذا الاستفتاء التحكيمى ليحكم الشعب فى نزاع قائم بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وفقا للمادة ١٣٦ وفى التزام باجراءاتها وشروطها

والأمر كذلك بالنسبة للمادة ٧٤ فلا يمكن لرئيس الجمهورية اعمال هذه المادة الا اذا توافرت شروطها . وقد سبق أن تعرضنا لنطاق عمل هذه المادة وأوضحنا أن تعبير « الاجراءات » التى رخصت هذه المادة لرئيس الجمهورية فى اتخاذها لاتشمل فرض قواعد قانونية ملزمة على غير مارسمه الدستور فى اصدار القاعدة القانونية .

وتبقى بعد ذلك المادة ١٥٢ وهى التى تنص على أن لرئيس الجمهورية أن يستفتى الشعب فى المسائل العامة التى تتصل بمصالح البلاد العليا . ومن مقتضى تتابع نصوص الدستور وتكاملها وتحديد دائرة عمل كل منها وورود هذه المادة فى الفصل الثالث الخاص بالسلطة التنفيذية . من مقتضى ذلك ألا يرد الاستفتاء المستند على هذه المادة على قاعدة دستورية أو قاعدة تشريعية ولكنه يرد على مسألة تدخل فى اختصاصات السلطة التنفيذية .

ولنأخذ مثلا على ذلك الاستفتاء على ورقة أكتوبر فقد سبق أن أشرنا الى أن هذه الورقة عبارة عن وثيقة جمعت بين الفلسفة والتاريخ والنظريات والنظم والبرامج . والاستفتاء على مثل هذا المؤلف لايعقل ولا يقبل أن يكون استفتاء على قواعد ملزمة . ولكنه استفتاء بالثقة على برنامج يرى رئيس الجمهورية أن المصلحة العليا للبلاد تدعو الى اتباعه . وأن موافقة الشعب على هذه الورقة لاتعنى أكثر من التعبير عن الثقة برئيس الجمهورية ليمضى فى تنفيذ هذا البرنامج باتباع الوسائل القانونية والدستورية — اذا لزم الأمر — ووفقا لما يقضى به الدستور والتزاما بما ينص عليه احتراما لوظائف السلطات الدستورية الاخرى .

وبهذا المفهوم فان الالتزام بهذا البرنامج لايتعدى الالتزام السياسى وقد يرى رئيس الجمهورية أو ترى إحدى سلطات الدولة خلال تنفيذ هذا البرنامج أنه يحتاج الى تعديل أو تبديل أو عدول نهائى عنه . فلا يمكن عندئذ القول بان بارادة الشعب المتمثلة فى موافقته على ورقة أكتوبر — ارادة ملزمة — تفوق فى الزامها كل الوسائل التشريعية . ومن ثم لايصح العدول عنها .

كما أنه لايمكن القول أيضا أن ورقة أكتوبر بما اشتملت عليه من آراء واتجاهات تغير تغييرا أساسيا من المقومات الاقتصادية التى نص عليها الدستور بالنسبة للاقتصاد المخطط وبالنسبة للقطاع العام وبالنسبة لانواع الملكية وغير ذلك . لايمكن القول بأن على جميع السلطات أن تلتزم بهذه الوثيقة — التزاما بارادة الشعب — حتى لو كان فيها من المبادىء مايتعارض مع أحكام الدستور .

ان علينا واجب أن نستلهم ارادة الشعب وأن نتقصى اتجاهاته وأن نحيط بارائه بكل الوسائل والسبل — ومن بينها الاستفتاء . واذا كان هذا واجبنا فان واجبنا الأول والاخير أن نحترم الدستور لأن احترام الدستور هو الالتزام الأول بارادة الشعب . والالتزام بارادة الشعب يقتضى أن تمارس المؤسسات الدستورية التى اقامها الشعب كل سلطاتها وكل اختصاصاتها وكامل حريتها فى الحركة والحكم والتقدير . أما القول بغير ذلك فانه ينتقل بنا الى صورة أخرى من صور الحكم — على غير ماانعقدت عليه الارادة الشعبية فى الدستور — تصبح فيها المؤسسات الدستورية مجرد أدوات لتنفيذ ماتسفر عنه الاستفتاءات التى يطرحها رئيس الجمهورية على الشعب . وهذا ما حذر منه أساتذة النظم السياسية وعلماء القانون الدستورى قديما وحديثا ، فى عهد حكم الديمقراطية القيصرية فى فرنسا فى بداية القرن التاسع عشر وابان

حكم الرئيس ديجول فى النصف الثانى من القرن العشرين(١) .

---

(١) أورد أحد الكتاب السياسيين الفرنسيين الذين رصدوا عمليات الاستفتاء فى عدد من الدول واقعة جرت فى أسبانيا فى عهد فرانكو . ففى سنة ١٩٦٦ طرح فرانكو حاكم اسبانيا الراحل ، قانون الوراثة من بعده على الاستفتاء الشعبى فاسفر الاستفتاء عن أن عدد الذين قالوا « نعم » أكثر من عدد المقيدين فى جداول الانتخاب (يراجع كتاب الدكتور صمت سيف الدولة عن النظام النيابى ومشكلة الديمقراطية ــ ١٩٧٦ وقد تناول فيه نظام الاستفتاء بالمناقشة والتحليل) .

المبحث الثانى

الدستور الدائم
ودولة القانون واستقلال القضاء

لماذا الدستور الدائم فى سنة ١٩٧١ ؟

للرد على هذا السؤال لابد من عودة الى بيان ٣٠ مارس سنة ١٩٦٨[١] فقد جاء هذا البيان استجابة للانتفاضات الشعبية التى اعقبت هزيمة ١٩٦٧ والتى بدأت فى ٩ و١٠ يونيو واستمرت بعد ذلك بشكل أو آخر فى سنة ١٩٦٨ . قلنا أن هذا البيان كان استجابة للمشاعر التى كانت تختلج فى ضمائر الجماهير الشعبية التى صممت على أن تنفض عن نفسها كل انحرافات وأخطاء المرحلة السابقة لتستطيع أن تستمر بكامل حريتها وكامل ارادتها على طريق تجاوز نكسة عارضة فى تاريخ أمة والتقدم على طريق النصر .

ولم يقف هذا البيان عند حد التعبير أو الاستجابة لنداءات الجماهير ولكنه تجاوز ذلك الى بلورة هذه الشعارات والنداءات التى انطلقت بها الجماهير الى برنامج عمل سياسى واقتصادى واجتماعى يرسم خطوطا أساسية للدولة بعد ازالة أثار العدوان .

(١) وهو البيان الذى تقدم به الرئيس جمال عبد الناصر الى الامة كبرنامج للعمل بعد هزيمة يونيو ١٩٦٧ . وقد أعلن الرئيس أنور السادات فى خطابه الى مجلس الشعب بعد ترشيح المجلس له كخلف للرئيس الراحل جمال عبد الناصر أنه يعتبر هذا البرنامج برنامجه . وفى خطابه هذا قال : أجيىء الى مجمل طريق عبد الناصر ولن تسمعوا فيه منى جديدا وكل ماأفعله فيه هو أن أؤكد عهدا ، اننى جئت معى الى هذا المجلس بوثيقة واحدة أودعها فيه وامشى قائلا لكم هذا برنامجه وهو برنامجى أيضا لأنه ارادة الشعب . اننى أودع فى هذا المجلس بيان ٣٠ مارس فذلك آخر برنامج متكامل قدمه جمال عبد الناصر لامته وصدقت عليه جماهير شعبه فى استفتاء عام حر واعتمدته طريقا للنضال وامتدادا عضويا للميثاق على ضوء الظروف الطارئة التى واجهت نضالنا ابتداء من يونيو سنة ١٩٦٧ ». (مضبطة جلسة مجلس الشعب فى ٧ أكتوبر سنة ١٩٧٠) .

والمجال هنا ليس مجال استعراض هذا البيان فان مايعنينا فى هذا الشأن هو اتصاله برؤية الدستور الدائم الذى تصوره البيان متطابقا ومستجيبا للموقف المؤمن والبطولى الذى اتخذته جماهير الشعب فى اقسى فترات حياتنا . وفى اطار هذا المبحث يقول بيان ٣٠ مارس .

« ومهما يكن فانه من المهم أن يكون مشروع الدستور الدائم معدا ، بحيث يمكن فور انتهاء عملية ازالة أثار العدوان ، أن يطرح للاستفتاء الشعبى العام وأن تتلوه مباشرة انتخابات لمجلس أمة جديد ، على أساس الدستور الدائم وانتخابات لرئاسة الجمهورية .

ويمضى البيان يقول « طلبا لمزيد من الضوء والوضوح ، أمد البصر أيضا الى بعض الخطوط العامة ، التى يجب فى تقديرى ، ان يتضمنها الدستور ، لكى تكون من الان تحت سمعنا وبصرنا دليلا ومرشدا ، أن الدستور الجديد يجب أن يكون حقيقة علمية وسياسية ، تعيش فى واقعنا ، وتنبع منه . ولهذا فانى اقترح من الان أن تتضمن مواد الدستور الخطوط الأساسية العامة التالية :

ولن استطرد فى تعداد هذه الخطوط الاساسية التى أوردها البيان فقد كانت كلها هاديا لنا فى صياغة أحكام دستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ ، الدستور الدائم ، ولكننى سأكتفى بابراز الخطوط التى تتصل بموضوع هذا المبحث .

« أن ينص الدستور على الصلة الوثيقة بين الحرية الاجتماعية والحرية السياسية ، وأن تتوفر كل الضمانات للحرية الشخصية . والامن ، بالنسبة لجميع المواطنين فى كل الظروف ، وأن تتوافر أيضا الضمانات لحرية التفكير ، والتعبير والنشر ، والرأى ، والبحث العلمى ، والصحافة .»

« واتصالا بحقوق الافراد الاساسية (الحريات العامة) يقول البيان « **أن ينص الدستور على حصانة القضاء ، وأن يكفل حق التقاضى ، ولا ينص فى أى اجراء للسلطة على عدم جواز الطعن فيه أمام القضاء ، ذلك لان القضاء ، هو الميزان الذى يحقق العدل ، ويعطى لكل ذى حق حقه ، ويرد أى اعتداء على الحقوق والحريات .**

* واتصالا بشرعية السلطة يقول البيان « **أن ينص فى الدستور على انشاء محكمة دستورية عليا يكون لها الحق فى تقرير دستورية القوانين وتطابقها مع الميثاق ، ومع الدستور .»**

* واتصالا بديمقراطية السلطة وقيام نظام برلمانى كامل يقول البيان « **أن ينص الدستور على قيام الدولة العصرية وادارتها ، لان الدولة العصرية لم تعد مسألة فرد ، لم تعد بالتنظيم السياسى وحده ، وانما أصبح للعلم والتكنولوجيا دورهما الحيوى ، لهذا فانه يجب أن يكون واضحا أن رئيس الجمهورية ، يباشر مسئولية الحكم ، بواسطة الوزراء ، وبواسطة المجالس المتخصصة ، التى تضم**

خلاصة الكفاءة ، والتجربة الوطنية ، بما يحقق ادارة الحكومة ، عن طريق التخصص واللامركزية .»

* واتصالا بعدم تأبيد الوظائف التنفيذية الكبرى وعبادة الشخص وتقديسه يقول البيان « **أن ينص الدستور على حد زمنى معين لتولى الوظائف التنفيذية الكبرى ، وذلك ضمانا للتجديد باستمرار .**

* واتصالا بعدم تركيز كل السلطات السياسية والتشريعية والتنفيذية فى يد واحدة ، وتعدد مراكز اصدار القرار وربط المسئولية بالسلطة والاختصاص يقول البيان : « **أن ينص الدستور على تحديد واضح لمؤسسات الدولة واختصاصاتها ، بما فى ذلك رئيس الدولة والهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية ومن المرغوب فيه أن تتأكد سلطة مجلس الامة باعتباره الهيئة التى تتولى الوظيفة التشريعية ، والرقابة على أعمال الحكومة .. كذلك فان من المرغوب فيه افساح الفرصة لوسائل الرقابة البرلمانية والشعبية ، لتحقيق حسن الاداء ، وكفالة أمانته .**

وقد قصدنا أن نورد هذه الخطوط العامة التى ارساها بيان ٣٠ مارس لأنها تركز على الجانب القانونى للحرية بعد أن كان توجه الجانب الأكبر من جهود الثورة للجانب الاقتصادى من الحرية .

فالقضاء على الاقطاع وضرب معاقل الرأسمالية وقيام دولة تحالف قوى الشعب العامل واختيار الطريق الاشتراكى فى التنمية وقيام قطاع عام قوى وقادر كل هذه كانت توجهات للجانب الاقتصادى من الحرية . على أننا لانعنى بهذا أن الثورة قد أغفلت الجانب القانونى للحرية ولكننا نعنى به أنه كانت هناك تجاوزات وانحرافات وأخطاء حالت بين تحقيق التوازن المنشود بين الحرية الاقتصادية والحرية السياسية . وجاء بيان ٣٠ مارس ليكشف أولا عن مواطن الخطأ وليسد الثغرات التى سمحت بمثل هذه التجاوزات والانحرافات ثم ليضع تصورا للخطوط الرئيسية التى يتعين أن يتضمنها الدستور الدائم لتسود به ومعه دولة « سيادة القانون » أو دولة القانون كما يسميها بعض كتاب القانون الدستورى[1] .

والدولة القانونية تستهدف أول ماتستهدف حماية الأفراد وحرياتهم فى مواجهة السلطة . وفى مثل هذه الدولة التى يسمو فيها القانون على السلطة ويتخذ مكانه فوقها تتوافر حقوق الافراد وحرياتهم فى مواجهة السلطة . وفى الدولة القانونية السلطة التشريعية ليست مطلقة بغير قيد بل هناك قواعد دستورية تسمو عليها أو تحدد نطاق عملها وتكفل لشرعية القانون الصادر عنها أن يكون مطابقا للمبادىء العليا

(١) اصطلح على تسمية مبدأ سيادة القانون فى انجلترا Principal of Rule of Law كما يطلق عليه فى الولايات المتحدة الامريكية The Principal of Limited Government أى مبدأ « الحكومة المقيدة » أو حكومة قانون لاحكومة رجال A Government of Laws not of Men (أنظر فى هذا كتاب الدكتور أحمد فتحى سرور أستاذ القانون الجنائى بجامعة القاهرة عن الشرعية والاجراءات الجنائية .

التى تكفل حقوق الافراد وحرياتهم فى مواجهة السلطة .

ويفترض فى الدولة القانونية التى تحمى الحريات العامة أن يعمل القانون على حماية الحريات العامة والحد من تعسف السلطة العامة فى المساس بهذه الحريات . وذلك عن طريق الفصل بين سلطات الدولة فلا حرية بالمعنى الحقيقى اذا أمسكت يد واحدة بسلطات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية . ولا حرية مع وجود القانون واحترام نصوصه ، مالم يكن هذا القانون مطابقا للدستور . هذا مايقتضى بدوره وجود رقابة دستورية على القانون لضمان التحقق من أن الحريات العامة التى كفلها الدستور قد التزم القانون باحترامها .

وقد كان فى مفهوم بيان ٣٠ مارس أن الحماية القانونية للحريات لاتكون بمجرد اصدار القوانين وانما بالتعرف على مبادئها وتطبيقها ، وهو مالايتحقق الا بسلطة مستقلة كل الاستقلال عن غيرها من سلطات الدولة تكون أحكامها واجبة الاحترام من الجميع حكاما ومحكومين على السواء وهى السلطةالقضائية .

واذا كان المجتمع الدولى المعاصر يسوده الآن مبدأ سيادة القانون حماية للحريات فان هذا المبدأ يرتبط بمبدأ آخر يكمل أحدهما الاخر وهو مبدأ أن القضاء هو الحارس الطبيعى للحريات .

وقد عرضنا لبيان ٣٠ مارس لنوضح أن الخطوط الرئيسية التى تشكل الملامح الاساسية لدولة القانون تضمنها بيان ٣٠ مارس الذى صدق عليه الشعب فى استفتاء ٢ مايو سنة ١٩٦٨ .

* دولة توفر كل الضمانات للحرية الشخصية والأمن ، بالنسبة لجميع المواطنين فى كل الظروف وتوفر الضمانات لحرية التفكير والتعبير والنشر والرأى ، والبحث العلمى ، والصحافة .

* دولة نظامها برلمانى كامل يباشر فيها رئيس الجمهورية ، مسئولية الحكم ، بواسطة الوزراء .

* دولة قانون وليس دولة رجل أو رجال ، تحكمها الشرعية(١) وتصدر فيها القرارات معبرة بحق عن الخبرة الجماعية لمؤسسات الدولة .

---

(١) هذا المبدأ يعتمد على عنصرين الاول أنه مهما كان فحوى القانون ، فان كل سلطة فى الدولة هى نتاج القانون ، وتعمل وفقا للقانون ، والثانى افتراض أن القانون نفسه يعتمد على مبدأ سام هو احترام الحقوق الطبيعية للانسان وقد أعطى دستور ١٩٧١ الحرية الشخصية هذا الطابع السامى بما نص عليه فى المادة ٤١ من « أن الحرية الشخصية حق طبيعى وهى مصونة لاتمس » .

* دولة تقوم فيها سلطة قضائية مستقلة ومحصنة لترد أى اعتداء على الحقوق والحريات .

* دولة لاتضفى قداسة والهاما على شخص ، مهما كان هذا الشخص ، ولكنها تلتزم بالاصول المرعية فى الانظمة الديمقراطية الجمهورية بتحديد زمنى لتولى الوظائف السياسية التنفيذية الكبرى .

قلت أن هذه كانت المبادىء التى ارتضاها الشعب خطوطا عريضة لدستوره الدائم والذى صادق ، فى الاستفتاء على بيان ٣٠ مارس ، على أن تكون أساسا لاعداد مشروع الدستور الدائم بحيث يمكن فور انتهاء عملية ازالة اثار العدوان أن يطرح للاستفتاء الشعبى العام .

على أنه جد بعد ذلك من الاحداث ماجعل التعجيل باصدار الدستور الدائم ضرورة من ضرورات المعركة ذاتها . فقد تكونت قناعة بان اطلاق حريات الشعب ورفع كل وصاية عليه ، من أية جهة كانت ، هو وحده الطريق الى حشد كل الطاقات اللازمة لتحقيق النصر وتزويد الشعب بأكبر طاقة من طاقات الصمود .

وأريد هنا أن أؤكد على حقيقة أن التعجيل باصدار الدستور الدائم والمعركة مازالت قائمة بيننا وبين اسرائيل ، كان موضع نقاش حتى على أعلى المستويات ولكن الحجج المعارضة للتعجيل سرعان ماانحسرت أمام الرغبة فى اطلاق كل الحريات والملكات الخلاقة للشعب ليشترك اشتراكا إيجابيا فى كل مايتعلق بالمعركة . فقد كان الجميع يتعجلون ثمار النصر ، مزيدا من الحرية ومزيدا من الاشتراكية ومزيدا من التلاحم الوطنى والتلاحم القومى . وكان تقدير الموقف أن المعركة ستكون شاملة لجبهة قواتنا المسلحة المتقدمة والجبهة المساندة والمدعمة لقواتنا المسلحة ، جبهة الشعب .

وقد سبق أن أوضحنا أن بيان ٣٠ مارس وماتضمنه من خطوط عريضة للدستور الدائم كان مرجعا أساسيا فى صياغة دستور الحادى عشر من سبتمبر سنة ١٩٧١ ، الدستور الدائم .

ويهمنا فى هذا المبحث أن نتناول موقف دستور ١٩٧١ من سيادة القانون واستقلال القضاء ومدى التزام التحولات المتتابعة التى طرأت خلال هذه السنوات الاخيرة بالمبادىء والاصول التى ارساها الدستور الدائم فيما يتعلق بسيادة القانون واستقلال القضاء .

قلنا أن النظام القانونى يكفل احترام الحريات العامة من خلال مبدأ سيادة القانون وبواسطة الرقابة على دستورية القانون كضمان لاحترام هذه السيادة .

وسيادة القانون تستلزم أن يكون هذا القانون مكفولا بالتطبيق من سلطة مستقلة ومحايدة هى القضاء . فالسلطة القضائية هى التى تسهر على تأكيد هذه السيادة وضمان تحقيق المشروعية .

والقضاء وحده هو الذى يملك تقرير المشروعية من عدمه . وعلى هذا النحو فان السلطة القضائية هى الضمان الفعال لسيادة القانون .

واتصالا ببيان ٣٠ مارس جاء الدستور الدائم ، دستور الحادى عشر من سبتمبر سنة ١٩٧١ ، مؤكدا كل هذه المبادىء :

فنص فى المادة ٦٤ على أن سيادة القانون أساس الحكم فى الدولة . ثم جاء فى المادة ٦٥ ونص على أن « تخضع الدولة للقانون ، واستقلال القضاء وحصانته ضمانان أساسيان لحماية الحقوق والحريات .

والدستور بذلك يؤكد أن الحماية القانونية للحريات لاتكون بمجرد اصدار القوانين وانما بالتعرف على مبادئها وتطبيقاتها ، وهو مالايتحقق الا بسلطة مستقلة كل الاستقلال عن غيرها من سلطات الدولة ، تكون أحكامها واجبة الاحترام من الجميع حكاما ومحكومين على السواء ، وهى السلطة القضائية .

وقد عاد الدستور الى التأكيد على استقلال السلطة القضائية فى بداية الفصل الرابع من الباب الخامس (نظام الحكم) والذى خصصه للأحكام الخاصة بالسلطة القضائية .

واستقلال القضاء يعنى تحرر سلطته من أى تدخل من جانب السلطتين التشريعية والتنفيذية وعدم خضوع القضاة لغير القانون . وقد أكد الدستور ذلك فيما نص عليه فى المادة ١٦٥ من أن السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف انواعها ودرجاتها ، وتصدر احكامها وفق القانون . ثم فيما أورده فى المادة ١٦٦ من أن « القضاة مستقلون ، لاسلطان عليهم فى قضائهم لغير القانون ولا يجوز لأية سلطة التدخل فى القضايا أو فى شئون العدالة .»

والدستور كان حريصا بذلك على النص على أمرين أولهما استقلال السلطة القضائية وثانيهما استقلال القاضى نفسه[1]

وضمانا لاستقلال القاضى نص الدستور على حصانته (عدم قابلية القضاة للعزل مادة ١٦٨) ومن حيث نظام التعيين والنظام الادارى والمالى وغير ذلك من شئون الهيئات القضائية نص الدستور فى المادة ١٧٣ على أن يقوم على شئون الهيئات القضائية مجلس أعلى . كما نص على أن يؤخذ رأى هذا

(١) استقلال القاضى ينظر اليه من ثلاث نواح استقلاله عن السلطة التنفيذية والتشريعية واستقلاله بالنسبة للافراد واستقلاله عن المحكمة التى تستأنف اليها أحكامه .

المجلس الأعلى فى مشرعات القوانين التى تنظم شئون الهيئات القضائية .

يضيف فقهاء القانون الى العناصر التى يقتضى استقلال القضاء توافرها عنصرا هاما مستفادا ضمنا من كلمة « قاض »[1] .

ولن نكون أقدر فى التعبير عن أهمية هذا العنصر من أحد أساتذة القانون الجنائى[2] حيث أفرد فى مؤلف له صفحات مطولة عن أهمية هذا العنصر وضرورته نسمح لانفسنا بان ننقل بعضا مما جاء فيه :

« قلنا أن استقلال القضاء يقتضى أن يكون بعيدا عن تدخل السلطتين التشريعية والتنفيذية ، ولايخضع فى قضائه لغير حكم القانون . فلا يكفى أن يكون القضاء بمنأى عن التدخل فى شئونه من بقية سلطات الدولة ، بل يجب أيضا ألا يخضع فى اداء وظيفته لغير حكم القانون . فهذا الضابط الاخير هو الذى يحقق لاستقلال القضاء تكامله ومعناه الايجابى . لذلك كان من الضرورى اضافة عنصر جديد يوفر المعنى الايجابى لاستقلال القضاء وهو عدم الخضوع فى قضائه لغير حكم القانون . ويتمثل هذا العنصر الجديد فى التكوين المهنى للقاضى .

« فالقضاء مهنة قانونية يجب أن يتوفر فيمن يتقلدها التكوين المهنى القانونى . ويجب أن تراقب الدولة الشروط التى تكفل هذا التكوين . فلم تعد معرفة العلوم القانونية فى العصر الحديث بالمهمة السهلة ، بعد أن تعددت فروع القانون واختلفت الموضوعات التى تعالجها ، فضلا عن تضخم عدد التشريعات من الاحاطة بكثير من المعلومات الاقتصادية والعلمية والصناعية والتجارية وغيرها . كل هذا بجانب مايقتضيه تفسير القانون من الاحاطة بأحكام القضاء وتعلم المنطق القانونى .

« ولم يعد من السهل الان توفير التكوين المهنى السليم لرجال القانون . فما بال الأمر بالنسبة الى القاضى الذى يجب أن يبنى قضاءه على حكم القانون وحده .

---

(١) القضاء فى الشريعة الاسلامية من باب الولاية ، بل هو أعظم الولايات . ونظرا لدقة وظيفة القضاء وعظم مسئوليتها دقق الشارع الاسلامى فى شروط الصلاحية لها . وروى أن أبا حنيفة رضى الله عنه ، عرض عليه القضاء فأبى حتى ضرب على ذلك ولم يقبل .

(٢) الدكتور أحمد فتحى سرور استاذ القانون الجنائى بكلية الحقوق جامعة القاهرة فى مؤلفه عن « الشرعية والاجراءات الجنائية » « ص ١٧٩ ومابعدها وقد اخترناه بالذات لأن تقرير اللجنة التشريعية عن مشروع قانون حماية القيم من العيب قد نقل الفقرات من كتابه دفاعا عن التشكيل المختلط لما سمى بمحكمة القيم . ولا أستطيع أن أؤكد مايتردد من أنه هو الذى أعد المشروع والتقرير . وسنرجع الى هذا الكتاب فى مناسبات أخرى .

« ويمر تكوين القضاء بثلاث مراحل : التكوين الاساسى (فى كليات الحقوق) والتكوين المهنى (ويتم من خلال معاهد اعداد القضاه ثم بواسطة الخبرة العملية) والتكوين المستمر ويتم من خلال الاطلاع الدائم الاساسى والدورات التدريبية . وتتمثل عناصر هذا التكوين فى جميع مراحله فى الملكة القانونية التى تهيىء للقاضى معرفة القانون ، وفى القدرة على الحكم طبقا للقانون ، ثم فى القدرة على الاستقراء والاستنباط السليم . وفى هذا الشأن يوجد اتجاهان : الاول هو القانونية Juridism والثانى هو النفسانية Psychologisme ويتطلب الاتجاه الأول ألا يراعى القاضى غير نص القانون أما الاتجاه الثانى ـــ وهو الاتجاه الحديث ـــ فانه يرتبط بتطور علوم الانسان . ويجعل القضاء نوعا من الطب الاجتماعى له وظيفة اجتماعية .

« وتتطلب عناصر التكوين القضائى الثلاثة سالفة الذكر أن يلم القاضى أولا بالمعلومات القانونية النظرية التى تكفل تكوين ملكته القانونية . ويتم ذلك من خلال معرفة القوانين الرئيسية . وحتى يتمكن القاضى من الحكم طبقا للقانون لتحقيق المصلحة الاجتماعية ، يجب أن يكون قادرا على تقدير الأوجه غير القانونية للمشكلات التى تنبع من المجتمع الذى يطبق فيه القانون ، وذلك باحاطته بالعلوم الخاصة بها مثل الطب الشرعى ، والطب العقلى ، وعلم الاجرام والبوليس الفنى وغير ذلك من العلوم التطبيقية كالهندسة والميكانيكا ، كل هذا بجانب احاطته بالمعلومات التقليدية المتعلقة بكيفية اصدار الحكم وتسبيبه . وفى سبيل تكوين القدرة على الاستقراء والاستنباط السليم ، يجب أن يتمتع القاضى بالقدرات على التحليل والتركيب المنطقى ، وهو مايمكن توفيره من خلال الدراسة للمنطق ومنهج البحث والقدرة على التعبير الشفوى والكتابى . وجميع هذه العناصر الثلاثة لازمة حتى يطبق القاضى القانون تطبيقا سليما .

ويمضى بعد ذلك الى القول :

« وقد تثور هنا قضية اشتراك غير القانونيين فى القضاء عن طريق المحلفين أو القضاة الشعبيين أو الاخصائيين . وبالنسبة للمحلفين والقضاة الشعبيين فان هذا النظام تستتر وراءه اعتبارات سياسية فأهم أسانيده السياسية أن سيادة الشعب تقتضى اسهامه فى القضاء . وقد فقد هذا السند بريقه لأن القضاء لم يعد مقصورا على طبقة اجتماعية معينة ، ولم يعد القضاء الا من رجال الشعب نفسه لايختارون الا بقدر كفايتهم لاطبقا لانتمائهم الطبقى . هذا فضلا عن أن سيادة الشعب تكفلها القوانين المختلفة وصدور الاحكام باسم الشعب . وكان من أسباب المطالبة بادخال نظام المحلفين فى القرن التاسع عشر ، أن الطبقات الوسطى المتحررة كانت لاتثق فى القضاء الجنائى الذى يقوم به قضاة مهنيون لانهم كانوا خاضعين للتأثير السياسى للحكومة بناء على كونهم موظفين بها . وكان « الاحرار » السياسيون فى هذا العصر يطالبون بمحاكم المحلفين فى القضايا السياسية حتى يفصل فيها رجال « احرار » من الشعب . وعلى عكس ذلك فان الثورة الفرنسية أتت بنظام المحلفين لغاية أخرى هى تحطيم الكيان القضائى وجعله أداء للسلطة السياسية .

« وهكذا نرى أن اشتراك أفراد الشعب فى وظيفة القضاء كان تارة من أجل تثبيت استقلال القضاء وكان تارة أخرى من أجل نفى هذا الاستقلال . على أنه لم يكن من أجل تثبيت استقلال القضاء الا حين كان القضاة خاضعين لتأثير السلطة التنفيذية ، مما يعنى عدم الحاجة الى هذا التثبيت حين يكون استقلال القضاء متوافرا فى مواجهة هذه السلطة .

« أن تدعيم التكوين المهنى للقضاء يثبت استقلال القضاء ويقوى مدلوله لأنه يجعلهم أكثر قدرة على أداء وظيفتهم ، عن طريق الحكم وفقا للقانون وحده . فاستقلال القضاء ليس من أجل ارضاء الرغبات الشخصية للقضاة وانما هو من أجل تمكينهم من القضاء وفقا للقانون . ولا معنى لاستقلال القضاء مالم يتوافر التكوين المهنى الذى يخلق لدى القضاة الوعى القضائى لتدعيم هذا الاستقلال والاستفادة منه وتوجيهه أحسن توجيه . وبدون هذا التكوين المهنى فلن يتحقق الاستقلال القضائى على الوجه الصحيح . لان القاضى الذى لايعرف حدود وظيفته ومناط قضائه قد لايتمكن من مواجهة أى تدخل فى شئونه بل وقد لايدرك خطر هذا التدخل عند حدوثه . ولهذا قرر مؤتمر رجال القانون المنعقد فى لاجوس سنة ١٩٦٢ أن منح الاختصاص القضائى لاشخاص محرومين من التكوين والخبرة القانونية لا يوفر الضمانات التى يحتمها مبدأ سيادة القانون .»

وننتقل بعد ذلك الى عنصر آخر من العناصر التى يقتضى استقلال القضاء توافرها وهو **حيدة القضاء . وحيدة القضاء تعتبر عنصرا مكملا لاستقلاله . ومن ناحية أخرى ، فان القيمة الموضوعية للقانون تتوقف على تطبيقه المحايد .**

وقد حرصت المواثيق الدولية على تأكيد مبدأ حيدة القضاء فنص عليه الاعلان العالمى لحقوق الانسان الصادر سنة ١٩٤٨ (المادة ١٠) والاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية الصادرة سنة ١٩٦٦ والتى أصبحت نافذة المفعول فى ٢٣ مارس سنة ١٩٧٦ (المادة ١٤) . وغير ذلك من أحكام الاتفاقيات وقرارات المؤتمرات .

وتعتبر حيدة القضاء من المبادىء الدستورية العامة اذا لم ينص عليها الدستور صراحة . فهذا المبدأ يمكن استخلاصه من مبدأ استقلال القضاء وذلك باعتبار أن هذا الاستقلال تقرر ضمانا لقيام القضاء بدوره فى حماية الحريات . فما لم يقم بهذه الحماية قضاء محايد ، فلا معنى لاستقلاله[1] .

ونظرا لتتابع التشريعات التى تعرضت لسيادة القانون واستقلال القضاء فى الفترة الأخيرة وارتباطا مع هذا التتابع سنفرع عرضنا فى هذا المبحث الى فرعين ، الفرع الأول عن علاقة السلطة التشريعية بالسلطة القضائية والفرع الثانى عن القاضى الطبيعى .

---

(١) يراجع أيضا فى ذلك الدكتور أحمد فتحى سرور المرجع السابق .

الفرع الأول
علاقة السلطة التشريعية بالسلطة القضائية

أوضحنا أن مبدأ الفصل بين السلطات يقتضى أن تستقل كل سلطة فى مزاولة اختصاصها فلا تباشر اختصاصا يدخل فى نطاق سلطة أخرى الا بناء على نص فى الدستور .

وقد أشرنا فيما تقدم الى ماإستقر عليه العرف البرلمانى منذ قيام دستور ١٩٢٣ من احترام استقلال السلطة القضائية . وتشير السوابق المستقرة التى أوردناها الى أنه متى رفع الامر للقضاء فى شأن من الشئون امتنع أن يدور حوله بحث أو مناقشة فى داخل البرلمان .

ورغم أن دستور ١٩٢٣ كان يسند لكل مجلس اختصاص الفصل فى صحة نيابة اعضائه فقد بذلت عدة محاولات لاحالة هذا الاختصاص الى السلطة القضائية على أساس أن قيام البرلمان بهذه الوظيفة القضائية يبدو أمرا متنافرا مع طبيعة تكوينه السياسى والحزبى . وذلك حتى جاء دستور ١٩٥٦ وجعل الاختصاص فى التحقيق فى الطعون المقدمة فى صحة عضوية أعضائه من اختصاص السلطة القضائية .

وغير ذلك لم يكن للبرلمان أى اختصاص قضائى الا ماإسندته المادة ٦٦ من دستور ١٩٢٣ الى مجلس النواب من اتهام الوزراء فيما يقع منهم الجرائم فى تأدية وظائفهم واشتراك عدد من أعضاء مجلس الشيوخ فى عضوية المجلس المخصوص الذى أناطت به المادة ٦٧ من هذا الدستور محاكمة الوزراء .

ومثل هذا الاختصاص ورد مايماثله فى دستور ١٩٧١ . فقد نصت المادة ١٥٩ منه على أن لرئيس الجمهورية والمجلس الشعب حق احالة الوزير الى المحاكمة عما يقع منه من جرائم اثناء تأدية اعمال وظيفته او بسببها — ونصت المادة ١٦٠ على أن تكون محاكمة الوزير واجراءات المحاكمة وضماناتها والعقاب على الوجه المبين بالقانون .

وهذا النص الاخير هو النص الوحيد الذى أجيز فيه انشاء محكمة خاصة لمحاكمة الوزراء غير محاكم السلطة القضائية . فمثل هذه المحكمة الخاصة تستمد مشروعية تشكيلها من نص دستورى وليس من قاعدة قانونية .

واذا انتقلنا بعد ذلك الى الاحكام الخاصة بالسلطة القضائية فى دستور ١٩٧١ نجد أن المادة ١٦٥ تنص على أن السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر أحكامها وفقا للقانون وطبقا لهذا النص فان المحاكم وحدها هى التى تتولى ممارسة السلطة القضائية .

وقد تلت ذلك المادة ١٦٧ من الدستور التى تنص على أن يحدد القانون الهيئات القضائية واختصاصاتها وينظم طريقة تشكيلها ، ويبين شروط واجراءات تعيين أعضائها ونقلهم .»

وقد سار تطبيق هذا النص بمقصوده الواضح وبالروح التى أملته وباعتبار الترابط الكامل بين كل نصوص الدستور ، بحيث لايفسر نص فى انفصال أو فى عزلة عن النصوص الاخرى . فالمقصود بعبارة ترتيب جهات القضاء وتعيين اختصاصاتها « لايعدو أن يكون توزيعا للعمل بين مختلف المحاكم التى يتكون من مجموعها السلطة القضائية (مادة ١٦٥) . فالمحاكم التى تختص بالفصل فى الخصومات القضائية هى التى يتكون من مجموعها السلطة القضائية ، وذلك لما روعى فى اختيار أعضائها[1] .

قد يسمح النص بان يتولى الشارع انشاء أنواع جديدة من المحاكم كمحاكم التموين والتسعيرة ومحاكم للمخالفات المالية ومحاكم الكسب غير المشروع أو لشئون الضرائب أو لشئون العمال وكل ذلك على سبيل المثال . الا أن نص المادة ١٦٥ يوجب أن تكون كل هذه المحاكم ــ محاكم السلطة القضائية ــ يتولى القضاء فيها قضاة السلطة القضائية .

وفى سياق هذا الموضوع يتساءل أحد أساتذة القانون[2] فيقول :

« وقد نصت المادة ١٦٧ من الدستور المصرى فى الفصل الخاص بالسلطة القضائية على أن يحدد القانون الهيئات القضائية وينظم طريقه تشكيلها ، ويبين شروط واجراءات تعيين أعضائها ونقلهم . مما هو المناط الذى يجب أن يلتزمه القانون لاضفاء الصفة القضائية على إحدى الهيئات .؟

---

(١) أنظر فى ذلك كتاب دكتور فؤاد العطار استاذ ورئيس القسم الجنائى بكلية الحقوق جامعة القاهرة النظم السياسية والقانون الدستورى ١٩٧٤ ص ٢٩٦ ومابعدها .

(٢) ومرة أخرى نعود الى كتاب الدكتور أحمد فتحى سرور ــ المرجع السابق ص ١٥٣ ومابعدها . وص ٢١٢ ومابعدها .

ويجيب على تساؤله فيقول « واضح من المادة ١٦٥ من الدستور أن المحاكم هى التى تتولى السلطات القضائية . ومفاد هذا النص أن المحاكم وحدها هى التى تتمتع بالضمان الدستورى لطبيعتها القضائية ... وعندنا أن المعيار الذى يجب أن يلتزمه القانون فى اضفاء الصفة القضائية على احدى الهيئات هو طبيعة الوظيفة التى تنهض بها ، وهى الوظيفة القضائية . ويتحدد نطاق هذه الوظيفة فى ضوء تحديد وظيفة المحاكم بوصفها المختصة أساسا بتولى السلطة القضائية بنص الدستور .»

ويزيد وجهة نظره وضوحا فى موضع أخر من كتابه وهو يعرض للقضاء السياسى فيقول : لقد جاء الدستور الجديد فى سبتمبر سنة ١٩٧١ فاضفى قيمة دستورية على الطابع القضائى للمحاكم السياسية إذ نص فى الفصل الخاص بالسلطة القضائية على أن ينظم القانون ترتيب محاكم أمن الدولة ويبين اختصاصها والشروط الواجب توافرها فيمن يتولون القضاء فيها (المادة ١٧١) **وعلى هذا النحو فان محاكم أمن الدولة (الدائمة) أصبحت جزءا من السلطة القضائية بنص الدستور وهو مايوجب على المشرع عند انشائها الالتزام بالاجراءات المتبعة فى المحاكم القضائية وخاصة فيما يتعلق بتشكيلها القضائى البحت وطرق الطعن فى أحكامها**[١] .

فالأمر الذى استقر عليه اجماع فقهاء القانون فى مصر هو أن يكون تشكيل المحاكم على اختلاف صورها تشكيلا قضائيا بحتا وهذا ماينافض تمام المناقضة ماذهب اليه تقرير لجنة الشئون الدستورية والتشريعية فى مجلس الشعب عن مشروع قانون حماية القيم من العيب دفاعا عن التشكيل المختلط لما سمى « بمحكمة القيم » .

وقد نصت المادة ٢٧ من قانون حماية القيم من العيب على أن يكون تشكيل محاكمة القيم من سبعة أعضاء برئاسة أحد نواب رئيس محكمة النقض وعضوية ثلاثة من مستشارى محكمة النقض أو محاكم الاستئناف وثلاثة من الشخصيات العامة ـــ ويكون تشكيل المحكمة العليا للقيم من تسعة أعضاء برئاسة أحد نواب رئيس محكمة النقض وعضوية أربعة من مستشارى محكمة النقض أو محاكم الاستئناف وأربعة من الشخصيات العامة .

وتقول لجنة الشئون الدستورية والتشريعية فى مجلس الشعب فى دفاعها أنه ليس فى هذا النهج الذى سلكه المشروع فى تشكيل المحكمة أى اخلال بحكم المادة ١٦٥ . فقد جاء بأسباب القرار التفسيرى رقم ١٥ لسنة ٨٠ قضائية الصادر من المحكمة العليا بجلسة ١٩٧٨/٤/١ « أن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن الدستور إذ نص فى المادة ١٦٥ على أن السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف

---

(١) وهذا ماخالفه مجلس الشعب مخالفة كاملة حين وافق على قانون بتشكيل محاكم أمن الدولة الدائمة تشكيلا مختلطا من قضاة متخصصين ومن عسكريين (وقد صدر هذا القانون فى شهر مايو سنة ١٩٨٠ ـــ بعد ماقيل عن الغاء الاحكام العرفية) وسنشير الى هذا القانون فى خاتمة البحث .

أنواعها ودرجاتها وفى المادة ١٧٢ منه على أن يختص مجلس الدولة بالفصل فى المنازعات الادارية وفى الدعاوى التأديبية فانه لايعنى غل يد الشارع عن اسناد الفصل فى بعض القضايا الى جهات أخرى يخلع عليها ولاية القضاء فى هذه القضايا على أن ذلك على سبيل الاستثناء من الاصل العام المقرر بهذين النصين متى اقتضت ذلك اعتبارات الصالح العام وعلى هذا النحو يعمل الشارع التفويض الذى خوله الدستور اياه فى المادة ١٦٧ بشأن تحديد الهيئات القضائية واختصاصاتها وتنظيم تشكيلها .

وقد أرادت اللجنة أن تكون هذه حجة لها وهى فى الحقيقة حجة عليها فلم يحرم أحد على الشارع أن ينشىء محاكم جديدة كلما اقتضت المصلحة ذلك ، وقد أشرنا فعلا على أمثلة ذلك ، **ولكن المناط فى اعتبارها احدى محاكم السلطة القضائية هو التشكيل القضائى البحت كما أجمع عليه الفقه القانونى .**

هذا هو الرأى والا اختلت الموازين وانقلبت الاوضاع الدستورية المستقرة وأصبح من حق السلطة التشريعية أن تفتات على السلطة القضائية وأن تقتطع اختصاص السلطة القضائية قطعة بعد قطعة وأن تقلص دورها الدستورى درجة بدرجة وأن تولى القضاء لغير القضاة خطوة بخطوة . الأمر الذى يؤدى الى تضارب أساليب التطبيق القانونى وتناقضها . ومايستتبعه ذلك من عدم وزن حقوق الافراد وحرياتهم التى تتماثل من حيث الطبيعة ، بميزان واحد .

ولم تكن هذه هى المرة الأولى التى ينزع فيها الشارع الاختصاص القضائى الطبيعى للسلطة القضائية ويسنده الى محاكم خاصة — لايمكن أن تعتبر بأى حال من الاحوال من محاكم السلطة القضائية التى عنتها المادة ١٦٥ من الدستور — وليست هى المرة الأخيرة .

ففى ٢٩ مايو سنة ١٩٧٩ وخلال حل مجلس الشعب اصدر الشارع ، وكان هذه المرة رئيس جمهورية مصر العربية ، القرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الاحزاب السياسية ، ومن بين التعديلات نزع الاختصاص القضائى الذى كان معقودا لمحكمة القضاء الادارى فى الفصل فى المنازعات الخاصة بالاحزاب السياسية واسناده الى تشكيل سماه الدائرة الأولى للمحكمة الادارية العليا التى يرأسها رئيس مجلس الدولة على أن ينضم لتشكيلها عدد مماثل من أعضاء مجلس الشعب يختارهم المجلس فى بداية كل دورة من أعضائه وفقا للقواعد التى يضعها المجلس .

وتلا ذلك ماأعلنه رئيس الجمهورية فى مجلس الشعب فى ١٤ مايو سنة ١٩٨٠ من الغاء حالة الطوارىء التى كانت مفروضة على البلاد منذ ٥ يونيو سنة ١٩٦٧ . وقد ربط رئيس الجمهورية بين الغاء حالة الطوارىء وقيام محاكم أمن الدولة بتشكيل مشترك من القضاة المتخصصين وضباط من القوات

المسلحة . وقد كان القرار الجمهورى بقانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارىء والذى كان معمولا به يخول رئيس الجمهورية سلطة ادخال ضباط عسكريين من رتبة النقيب أو مايعادلها فى تشكيل دائرة أمن الدولة الجزئية وتشكيل دائرة أمن الدولة العليا من ضابطين من ضباط القادة وثلاثة مستشارين . وكان هذا التشكيل استثنائيا بحتا ينتهى بانتهاء حالة الطوارىء . ولكن القانون الجديد الذى اقره مجلس الشعب فى شهر مايو سنة ١٩٨٠ استجابة لطلب رئيس الجمهورية اضفى على هذا التشكيل الاستثنائى البحت صفة الدوام . واعتبر هذا التشكيل المختلط من القضاء المتخصصين وضباط القوات المسلحة مستجيبا للحكم الوارد فى المادة ١٧١ والذى ينص على أن ينظم القانون ترتيب محاكم أمن الدولة ، ويبين اختصاصها والشروط الواجب توافرها فيمن يتولون القضاء فيها .

واذا كنا سنرجىء تناول تشكيل محاكم أمن الدولة على هذه الصورة الجديدة الى خاتمة هذا البحث الا أننا نبادر الى القول أن الشارع المصرى قد اقام اشكالا وصورا جديدة من المحاكم يجلس فى مجلس القضاء منها أشخاص من غير القضاه المهنيين واعتبر هذه الاشكال والصور جزءا من السلطة القضائية يتمشى تشكيلها مع أحكام الدستور الخاصة بالسلطة القضائية .

فالصورة الأولى نجدها فى المحكمة الخاصة بمنازعات الاحزاب السياسية وهى مشكلة من الدائرة الأولى للمحكمة الادارية العليا التى يرأسها رئيس مجلس الدولة وعدد مماثل من أعضاء مجلس الشعب يختارهم المجلس فى بداية كل دورة من أعضائه .

ولاشك أن هذه الصورة تمثل مخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات وعدوانا على السلطة القضائية . فمجلس الشعب وهو الذى يتولى السلطة التشريعية يختار فى بداية كل دورة خمسة من أعضائه ويخلع عليهم صفة القاضى ليجلسوا مع أعضاء الدائرة الأولى للمحكمة الادارية العليا التى يرأسها رئيس مجلس الدولة ، ليجلسوا فى مجلس القضاء وليحكموا فى منازعات الاحزاب ، والدستور لم يخول مجلس الشعب الحق فى أن يختار من بين أعضائه قضاة ليحكموا فى المنازعات ــ أيا كانت صور هذه المنازعات . وسلطات مجلس الشعب وحقوقه إنما يحددها الدستور نفسه فلا يجوز منحه سلطات قضائية الا بالدستور نفسه ومالم ينص الدستور على هذا المنح فان مبدأ فصل السلطة التشريعية عن السلطة القضائية يجب أن يكون محترما ولا يمكن منح البرلمان شيئا من هذه السلطات . ولا يصح ماذهبت اليه اللجنة التشريعية فى الدفاع عن هذا التشكيل من القياس على حالة تشكيل المحكمة الخاصة بمحاكمة الوزراء ولا على السلطات القضائية التى يملكها مجلس الشعب بالنسبة لاتهام الوزير لان هذه السلطات يستمدها المجلس من الدستور ذاته وليس من قانون عادى . والنصوص الدستورية لاتقبل القياس عليها أو التوسع فى تطبيقها . فما لم ينص الدستور على تخويل مجلس الشعب هذه السلطات بالنسبة للوزير لما جاز تخويل المجلس هذا الحق بأى قانون . كما أن المحكمة الخاصة بمحاكمة الوزراء هى محكمة خاصة ليست من محاكم السلطة القضائية حيث نص عليها فى الدستور فى الفصل الثالث الخاص بالسلطة التنفيذية وليس فى الفصل الرابع الخاص بالسلطة القضائية . فهذا التسييس أو التشويه للقضاء الادارى

لايمكن أن يكون دستوريا مهما كانت الاسباب والمبررات .

أما الصورة الثانية فنجدها فى القانون الذى وافق عليه مجلس الشعب فى جلسة ٢٥ مايو سنة ١٩٨٠ بانشاء محاكم أمن الدولة عقب ماأعلنه رئيس الجمهورية فى اليوم السابق من إنهاء حالة الطوارىء . وقد قيل أن هذا القانون تطبيق للمادة ١٧١ التى تنص على أن ينظم القانون ترتيب محاكم أمن الدولة ، ويبين اختصاصاتها والشروط الواجب توافرها فيمن يتولون القضاء فيها .

والأمر الذى يثير الجدل فى هذا القانون يتصل بما أورده فى المادة ٢ منه . فقد نصت هذه المادة على أن نشكل محكمة أمن الدولة العليا من ثلاثة من مستشارى محكمة الاستئناف على أن يكون الرئيس بدرجة رئيس محكمة استئناف ، **ثم جاءت الفقرة الثانية من هذه المادة واجازت لرئيس الجمهورية أن يضم الى عضوية هذه المحكمة عضوين من ضباط القوات المسلحة القضاة بالقضاء العسكرى برتبة عميد على الاقل ويصدر بتعيينهما قرار من رئيس الجمهورية .**

والنص الذى وافق عليه مجلس الشعب بدعوى تطبيق المادة ١٧١ لايختلف كثيرا عن النص الوارد فى القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارىء والمعدل بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٧ . وهو بكل ماتضمنه من أحكام قانون استثنائى بحت يدور وجودا وعدما مع اعلان حالة الطوارىء ومع إنهائها . وتنص المادة ٧ من هذا القانون على مايلى :

تفصل محاكم أمن الدولة الجزئية (البدائية) والعليا فى الجرائم التى تقع بالمخالفة لاحكام الأوامر التى يصدرها رئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه .

وتشكل كل دائرة من دوائر أمن الدولة الجزئية بالمحكمة الابتدائية من أحد قضاة المحكمة وتختص بالفصل فى الجرائم التى يعاقب عليها بالحبس والغرامة أو باحدى هاتين العقوبتين ، وتشكل دائرة أمن الدولة العليا بمحكمة الاستئناف من ثلاثة مستشارين ، وتختص بالفصل فى الجرائم التى يعاقب عليها بعقوبة الجناية **وبالجرائم التى يعينها رئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه** أيا كانت العقوبة المقررة لها .

ويقوم بمباشرة الدعوى أمام محاكم أمن الدولة عضو من أعضاء النيابة العامة . **ويجوز استثناء لرئيس الجمهورية** أن يأمر بتشكيل دائرة أمن الدولة الجزئية من قاض واثنين من ضباط القوات المسلحة من رتبة نقيب أو مايعادلها على الاقل ، وبتشكيل دائرة أمن الدولة العليا من ثلاثة مستشارين ومن ضابطين من الضباط القادة . ويعين رئيس الجمهورية أعضاء محاكم أمن الدولة بعد أخذ رأى وزير العدل بالنسبة الى القضاة المستشارين ورأى وزير الحربية بالنسبة للضباط .»

وقد كان من مقتضى إنهاء حالة الطوارىء ــ وهى حالة استثنائية بحته ــ سقوط هذه

التشكيلات المزدوجة من قضاة متخصصين وضباط من القوات المسلحة والعودة الى اختصاص محاكم القانون العام وهى محاكم السلطة القضائية . فالمادة ١٧١ الخاصة بترتيب محاكم أمن الدولة واردة فى الفصل الرابع الخاص بالسلطة القضائية . فمحاكم أمن الدولة أصبحت بمقتضى الدستور الدائم ، دستور الحادى عشر من شهر سبتمبر سنة ١٩٧١ ، جزءا من السلطة القضائية بنص الدستور وهو مايوجب على المشرع عند انشائها الالتزام بالاجراءات المتبعة فى المحاكم القضائية **وخاصة فيما يتعلق بتشكيلها القضائى البحت**[١] .

وعند مناقشة مشروع القانون الخاص بانشاء محاكم أمن الدولة اعترض بعض الاعضاء على هذا التشكيل المختلط وطالبوا باستبعاد ضباط القوات المسلحة من تشكيل هذه المحاكم على أساس أن إعمال المبدأ العام المقرر فى المادة ٦٨ من الدستور وهو حق المواطن فى الالتجاء الى القاضى الطبيعى يجعل التشكيل الوارد فى الفقرة الأولى من المادة (٢) من مشروع القانون فيه الكفاية . أما النص الجوازى المنصوص عليه فى الفقرة الثانية فهو يتعارض مع نص مادة دستورية . وهذا بالاضافة الى أن المادة ١٦٦ من الدستور تشترط أن يكون القضاة مستقلين والقضاة العسكريون بحكم مناصبهم العسكرية ، تابعون لرئاستهم . كما أن المادة ١٦٨ من الدستور تنص على أن القضاة غير قابلين للعزل ، والضباط حتى من كان منهم من القضاة العسكريين قابلون للعزل .

وقد ركزت حكومة وممثلو حزب الأغلبية دفاعهم عن هذا التشكيل بما يجرى عليه العمل فى فرنسا وبأن المجلس قد انتهى فى مناقشته لقانون حماية القيم من العيب الى أن المقصود بالقاضى الطبيعى ليس هو القاضى المتخصص[٢]

وفى رأينا أن هذا الدفاع مردود . فالدستور لايجيز مطلقا الخلط بين قضاة القانون العام والقضاة العسكريين ولايجيز للقضاء العسكرى التدخل فى شئون السلطة القضائية . فقد أفرد الدستور للقوات المسلحة فصلا خاصا هو الفصل السابع وخص السلطة القضائية بالفصل الرابع . ونص فى المادة **١٨٣ ، فى الفصل الخاص بالقوات المسلحة ، على أن ينظم القانون القضاء العسكرى ويبين اختصاصه فى حدود المبادىء الواردة فى الدستور .**

وهذا الحكم الدستورى صريح وقاطع فى فصل القضاء العسكرى عن قضاء القانون العام .

(١) يراجع فى تأييد ذلك كتاب أحمد فتحى سرور — المرجع السابق ص ٢١٢ .

(٢) انظر المناقشة فى هذا الموضوع فى مضبطة الجلسة الرابعة والثانين (١٥ مايو سنة ١٩٨٠ ومابعدها) . وفى رأينا أن ماذهب اليه السيد وزير العدل كما أن ماذهب اليه السيد حافظ بدوى رئيس اللجنة الدستورية والتشريعية فى مجلس الشعب من مقولة أن الطبيعى ليس هو القاضى المتخصص . وأن المجلس قد انتهى الى قرار معين — عند مناقشة قانون حماية القيم من العيب — من أن القاضى الطبيعى يحدده القانون . هذا القول فيه تعارض كامل مع الاصول الدستورية ومع مبدأ الفصل بين السلطات ومع مبدأ استقلال القضاء .

وهو صريح وقاطع أيضا فى الالتزام بالمبادىء الواردة فى الدستور ، ولا حاجة للاشارة الى مبدأ الفصل بين السلطات أو غيره من المبادىء الدستورية اذ يكفى أن نشير الى الحكم الوارد فى المادة ١٦٦ من الفصل الخاص بالسلطة القضائية وهو الذى ينص على أنه « لايجوز لأية سلطة التدخل فى القضايا أو فى شئون العدالة » .

ولاخلاف فى أن وجود عضوين من ضباط القوات المسلحة قضاة بالقضاء العسكرى — أو غير قضاة — فى تشكيل محاكم أمن الدولة التى أصبحت بمقتضى المادة ١٧١ من الدستور الدائم جزءا من السلطة القضائية — هو تدخل من احدى السلطات فى القضايا أو شئون العدالة .

فليس الأمر كما يقول وزير العدل نقل أنظمة معمول بها فى الخارج أو محاكاه فرنسا ، قمة الديمقراطية — كما يقول — ولكن الأمر أمر نصوص دستورية واجبه الاحترام . أما قضايا التجسس والتخابر والتآمر على قواتنا المسلحة وكل مامن شأنه الاضرار بقواتنا المسلحة فان النص الدستورى الوارد فى المادة ١٨٣ فى الفصل الخاص بالقوات المسلحة يتسع لها دون حاجة الى اهدار الشرعية الدستورية .

ان انهاء حالة الطوارىء تعنى العودة بالبلاد الى الحالة الطبيعية وعودة كل سلطة الى ممارسة اختصاصاتها الدستورية كاملة دون تدخل أو افتئات من أية سلطة أو جهة أخرى[١] وهى تعنى بالتالى الرجوع للقانون الطبيعى ليعود المواطن ليقف مرة أخرى أمام قاضيه الطبيعى . دون تحايل أو دوران حول النصوص الدستورية لاخضاع بعض القضايا لاختصاص قضائى مختلط من قضاة متخصصين ومن قضاة عسكريين .

وقد كشف أحد أعضاء المجلس[٢] خلال مناقشة مشروع القانون الخاص بانشاء محاكم أمن الدولة عن الخلفية الحقيقية لهذا التشكيل المختلط فقال **« الملاحظ أن القوانين التى ستطبقها محاكم أمن الدولة لدينا لانظير لها تقريبا فى فرنسا . وهى القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٢ بشأن حماية الوحدة الوطنية ، والقرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ بشأن حماية أمن الوطن والمواطن ، والقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بشأن نظام الاحزاب السياسية والمعدل بالقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ ... الخ — وفرنسا لايوجد بها مثل هذه القوانين الاستثنائية ، بل توجد محاكم أمن الدولة تنظر فى جرائم معينة ومحددة وقد تكون هناك حكمة من وجود ضباط فى تشكيل تلك المحاكم ولكن لاأرى أن هذه الحكمة متحققة هنا» .**

(١) وهذا ماحدث عندما بادرت وزارة الوفد برياسة مصطفى النحاس الى إنهاء الاحكام العرفية فى ٢٨ ابريل سنة ١٩٥٠ .

(٢) العضو السيد ابراهيم شكرى ص ١٨ من المضبطة المذكورة .

ونوجز القول بأن أحكام الدستور وهى كل متكامل لايفسر نص من نصوصه بمعزل عن النصوص الأخرى . نقول أن هذه الأحكام كما أن روح الدستور ومتقضاه تفرض أن تعدد « محاكم القانون العام » وهى محاكم السلطة القضائية بتشكيلها القضائى المتخصص وبحصانة أعضائها وتكوينهم المهنى ، الى ممارسة ولايتها كاملة فى محاكمة المتهمين عن الجرائم التى يعاقب عليها قانون العقوبات .

أما الصورة الثالثة والتى تتمثل فى المحكمة الخاصة التى أنشأها قانون حماية القيم من العيب بتشكيل مختلط من قضاه متخصصين ومن الشخصيات العامة ، فسنرجىء الكلام عليها نظرا لارتباطها بموضوع الفرع القادم .

وبعد أن أوردنا هذه الصور التى تمثل اتجاها ثابتا ومضطردا لحركة الحزب الحاكم وحكومته[1] نحو السلطة القضائية والاصرار من جانبها على فرض تشكيل مختلط على القضاء الجنائى من غير المتخصصين فان السؤال الذى يفرض نفسه ماهو المقصود بكل هذا هل هو عقوبة توقع على القضاء الجنائى فى مصر . أم أنه اعلان بعدم الثقة به . لقد كان القضاء الجنائى — ومازال — منذ عرفت مصر النظام القضائى ، مفخرة لمصر تعتز بأحكامه وبمواقف رجاله صلابة وعدلا وحقا . سياجا ضد كل صور القهر والاستبداد ، حاميا ونصيرا للحريات فى احلك الفترات التى مرت بها مصر ظلما وطغيانا .

---

(١) حمل رئيس الجمهورية حملة شعواء على رجال القضاء الذين ابدوا رأيهم بعدم الموافقة على مشروع حماية القيم من العيب مرة بصفته رئيسا للجمهورية فى خطابه الى مجلس الشعب فى ١٤ مايو سنة ١٩٨٠ ومرة بصفته المزدوجة كرئيس للجمهورية وكرئيس للحكومة فى الاجتماع الذى اعده لمجلس الوزراء الموسع فى ١٩ مايو سنة ١٩٨٠ . وطالب السلطة القضائية فى خطابه الأول بأن تتولى أمر هؤلاء من داخلها وطلب الى وزير العدل فى الاجتماع الثانى بمواجهة الأمر بلجنة للقيم من داخل القضاء .

وبكل الامانة نحاول أن ننبه الى خطورة هذا الاتجاه التشريعى من الحزب الحاكم وأن نعيد الى الذاكرة — وماكنا نريد أن نثير هذه الذكرى المريرة — ماجرى فى ألمانيا فى ظل حكم الحزب النازى . فقد أثارت صحف الحزب نعرة الكراهية للمحامين والمحاكم وكثفت من حملات الاثارة ضد بعض أفراد القضاء وضد المحاكم بوجه عام لموقف المحاكم ، منذ بداية تسلم النازيين الحكم فى ٣٠ يناير سنة ١٩٣٣ ، من التأكيد على ضرورة احترام المشروعية . وكان من نتيجة تعبئة جو الكراهية هذا أن فقدت المحاكم استقلالها تحت ضغط الحزب الى أن أعلن هتلر رسميا الغاء استقلال القضاء فى خطاب مليىء بالكراهية القاه أمام البرلمان فى ٢٦ ابريل سنة ١٩٤٢ . وهكذا حلت السلطة المطلقة محل سيادة القانون كأساس للدولة .

الفرع الثانى

القاضى الطبيعى
واسهام الشعب فى إقامة العدالة

تنص المادة ٦٨ من الدستور على أن « التقاضى حق مصون ومكفول للناس كافة ، ولكل مواطن حق الالتجاء الى قاضيه الطبيعى ، وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل فى القضايا ...» .

ولم يكن هناك أدنى شك عند صياغة أحكام الدستور أن القاضى الطبيعى الذى تعنيه هذه المادة ينصرف الى قضاة محاكم السلطة القضائية . فالدستور الدائم يأخذ فى تحديد الاختصاص بالمعيار الشخصى فكل مواطن يخضع أساسا لمحاكم السلطة القضائية المشكلة تشكيلا قضائيا بحتا . وهذا التشكيل القضائى البحت مستفاد من تتابع الأحكام الواردة فى الفصل الرابع من الباب الخامس الذى خصصه الدستور لتنظيم شئون السلطة القضائية ، كسلطة مستقلة بمحاكمها (مادة ١٦٥) ومستقلة بقضاتها (١٦٦) . وهذه المحاكم هى ماانتفق على تسميتها بمحاكم القانون العام فولايتها شاملة لجميع الجرائم ـــ ولو كانت من نوع معين ـــ ولجميع المتهمين بارتكابها .

على أن هناك فئات رأى المشرع الدستورى أن يستثنيها صراحة بنصوص محددة فى الدستور من ولاية محاكم القانون العام ، محاكم السلطة القضائية ، بتشكيلها القضائى البحت .

فشاغلو الوظائف التنفيذية العليا جعل الدستور محاكمتهم أمام محاكم خاصة ينظمها القانون .

فالمادة ٨٥ من الدستور تنص على أن « يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو بارتكاب جريمة جنائية بناء على اقتراح مقدم من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل ، ولا يصدر قرار الاتهام إلا

بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس .

ويوقف رئيس الجمهورية عن عمله بمجرد صدور قرار الاتهام ، ويتولى نائب رئيس الجمهورية الرئاسة المؤقتة لحين الفصل فى الاتهام .

وتكون محاكمة رئيس الجمهورية **أمام محكمة خاصة ينظم القانون تشكيلها** واجراءات المحاكمة أمامها ويحدد العقاب ، واذا حكم بادانته أعفى من منصبه مع عدم الاخلال بالعقوبات الاخرى .

وتأتى بعد ذلك المادة ١٥٩ لتنظم اتهام الوزير واحالته الى المحاكمة فتنص على أن « لرئيس الجمهورية ولمجلس الشعب حق احالة الوزير الى المحاكمة عما يقع منه من جرائم أثناء تأدية أعمال وظيفته أو بسببها » .

ويكون قرار مجلس الشعب باتهام الوزير بناء على اقتراح يقدم من خمس أعضائه على الاقل ، ولا يصدر قرار الاتهام الا بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس » .

ثم تنظم المادة ١٦٠ طريقة محاكمة الوزير واجراءات المحاكمة فتنص على أن « يوقف من يتهم من الوزراء الى أن يفصل فى أمره ، ولا يحول انتهاء خدمته دون اقامة الدعوى عليه أو الاستمرار فيها . **وتكون محاكمة الوزير واجراءات المحاكمة وضماناتها والعقاب على الوجه المبين بالقانون .**

وتسرى هذه الاحكام على نواب الوزراء » .

وهناك حالة ثالثة أوردها الدستور فى شأن القضاء العسكرى بما نص عليه فى المادة ١٨٣ من أن « ينظم القانون القضاء العسكرى ، ويبين اختصاصاته فى حدود المبادىء الواردة فى الدستور » .

والاصل فى اختصاص هذه المحاكم أنه يتحدد أساسا بصفة المتهمين (العسكريون والمدنيون الملحقون بالعسكريين بشأن جرائم القانون العام بقيود معينة) وأحيانا بناء على طبيعة الجرائم (الجرائم العسكرية بالنسبة للمدنيين) .

ومن ثم فالمحاكم الخاصة التى يملك مجلس الشعب تشكيلها بقانون صادر عنه ، على غير تشكيل محاكم السلطة القضائية ، محددة على سبيل الحصر فى الدستور خروجا على الاصل المقرر فيه من اختصاص محاكم السلطة القضائية بجميع الجرائم — ولو كانت من نوع معين — وبجميع المتهمين بارتكابها .

وعلى ضوء ماتقدم فان الاختصاص الذى أسنده الدستور الى السلطة التشريعية (مجلس الشعب) فى ترتيب جهات القضاء وتعيين اختصاصها يتعين أن يكون فى حدود هذا التقييد الدستورى . فلا يملك مجلس الشعب معتمدا على النص الوارد فى الدستور باختصاصه فى ترتيب جهات القضاء وتعيين اختصاصها (مادة ١٦٧ ومادة ١٧١) لايملك بمقتضى تشريع صادر منه أن ينشىء جرائم ويسند الحكم فيها الى جهة غير قضائية أو الى محاكم خاصة يكون تشكيلها ــ بصورة كاملة أو جزئية ــ من غير القضاة الذين عناهم الدستور وأحاطهم بضمانات خاصة تكفل لهم الاستقلال وعدم العزل والحيدة والتخصص وهى أمور كلها كانت محل المناقشة فى الفرع السابق .

على أننا أردنا أن نؤكد على هذه الأصول الدستورية مرة أخرى لارتباط موضوعها بقانون حماية القيم من العيب والذى اقترحه الحزب الحاكم[1] ووافق أعضاؤه عليه بطريقة الاستعجال فى جلسة مجلس الشعب المعقودة فى ٢٩ أبريل سنة ١٩٨٠ ثم أصدره رئيس الجمهورية بعد ذلك فى ١٥ مايو سنة ١٩٨٠ . وقد سبق أن تناولنا هذا القانون عند الكلام عن وظيفة المدعى العام الاشتراكى واختصاصاته وهو ماشملته بعض أحكام هذا القانون . الا أننا لايمكن أن نمر مرورا عابرا على تشريع أثار فزع أصحاب الرأى والمشتغلين بالقانون . أو أن نغفل مواقف النقد والمعارضة التى أحاطت بهذا المشروع فى كل مراحله من رجال القضاء ، لجنة مستشارى محكمة النقض ومجلس ادارة نادى القضاة والجمعية العمومية لمستشارى مجلس الدولة ومجلس ادارة النيابة الادارية ومن المشتغلين بالقانون هيئات التدريس بكليات الحقوق والسياسة والاقتصاد ، ومجلس ادارة نقابة المحامين ثم مجلس ادارة نقابة الصحفيين والاحزاب السياسية القائمة فيما عدا الحزب الحاكم . كما أننا لانستطيع أن نغفل ماصدر من بيانات وماكتب من مقالات ودراسات من شخصيات عامة ، سياسية واجتماعية وثقافية ، تندد بهذا التشريع وتطعن فى دستوريته وتعارضه مع الاعلان العالمى لحقوق الانسان . الا أن مايعنينا فى هذا المجال ــ فى المقام الأول ــ هو مناقشة الاسانيد التى استند اليها الحزب الحاكم ــ من جانب أعضائه فى الحكومة أو أعضائه فى مجلس الشعب ــ فى انشاء هذا التشكيل الذى أطلق عليه « محكمة القيم » والتى عقد لها ــ دون غيرها ــ ولاية الفصل فى الأفعال المنصوص عليها فى قانون حماية القيم من العيب .

ونظرا لاهمية وخطورة هذه السابقة فى تاريخ القضاء المصرى فسنورد النصوص الخاصة بتشكيل هذه المحكمة حسب ماوافق عليها الحزب الحاكم فى مجلس الشعب . ثم نعرض بعد ذلك لمناقشة أسانيد هذا التشكيل .

مادة ٢٧ ــ (من قانون حماية القيم من العيب) ــ يكون تشكيل محكمة القيم من سبعة أعضاء برئاسة أحد نواب رئيس محكمة النقض وعضوية ثلاثة من مستشارى محكمة النقض أو محاكم الاستئناف وثلاثة من الشخصيات العامة .

---

(١) الحزب الوطنى الديمقراطى .

ويكون تشكيل المحكمة العليا للقيم من تسعة أعضاء برئاسة أحد نواب رئيس محكم النقض وعضوية أربعة من مستشارى محكمة النقض أو محاكم الاستئناف وأربعة من الشخصيات العامة .

ويصدر بتشكيل المحكمة فى بداية كل عام قضائى قرار من وزير العدل[1] بعد موافقة المجلس الأعلى للهيئات القضائية ... ويمثل الادعاء أمام المحكمة المدعى العام الاشتراكى أو نائبه أو أحد مساعديه ... وتصدر المحكمة أحكامها بالأغلبية المطلقة لاعضائها .

ويصدر بتحديد مكافآت أعضاء المحكمة من غير المستشارين قرار من رئيس الجمهورية ، بما لايجاوز ألفا ومائتى جنيه سنويا وذلك قبل ممارسة أعمالهم .

مادة ٢٨ — (من قانون حماية القيم) « ينظم وزير العدل[2] بقرار منه ، بعد موافقة المجلس الأعلى للهيئات القضائية كيفية اعداد ومراجعة الكشوف الخاصة بالشخصيات العامة التى يختار من بينها أعضاء المحكمة ...

ويتم اختيار الاسماء التى تتضمنها هذه الكشوف من بين المواطنين المشهود لهم بالكفاءة وحسن السمعة بشرط ألا تقل أعمارهم عن أربعين عاما وألايكونوا من بين أعضاء السلطة التشريعية[3] .

(١) وحتى العناصر القضائية فى هذه المحكمة لايتم اختيارها بمعرفة الجمعيات العومية للمحاكم بل أعطت المادة لوزير العدل — وهو صاحب منصب سياسى وحزبى وعضو فى حكومة الحزب الحاكم — أن ينتقيهم بنفسه من مستشارى محكمة النقض أو محكمة الاستئناف وهذا عدوان على اختصاص مقرر ومستقر للجمعيات العمومية للمحاكم . ولا يغير من ذلك ماتشترطه المادة من موافقة المجلس الأعلى للهيئات القضائية .. اذ لن تخرج هذه الموافقة عن صفتها الشكلية مادام يتوافر فيمن انتقاهم وزير العدل ماتتطلبه هذه المادة لشغل المناصب القضائية فى محكمة القيم .

(٢) قلنا أن وزير العدل وهو صاحب المنصب السياسى والحزبى وعضو حكومة الحزب الحاكم هو الذى سينتقى العناصر القضائية فى محكمة القيم كما أنه هو ايضا الذى سيعين أعضاء المحكمة من الشخصيات العامة وهو الذى ينظم بقرار منه كيفية اعداد ومراجعة الكشوف الخاصة بالشخصيات العامة .

(٣) قال رئيس مجلس الدولة فى سياق دفاعه عن موقفه بالنسبة لقبول مبدأ القضاء الشعبى أنه وضع لذلك عدة ضوابط من مقدمتها الا تكون هذه الشخصيات العامة من بين أعضاء مجلس الشعب استلهاما من المبادىء العامة التى يقوم عليها الدستور ومن المقومات الاساسية التى يقوم عليها نظام التقاضى بصفة عامة .. واذا كانت لنا تحفظات كثيرة على مبدأ اشتراك الشعب فى تولى القضاء مع القضاة المتخصصين سنشير اليها الا أننا نتساءل وقد أبدى رئيس مجلس الدولة هذا الرأى ماذا سيكون موقفه بالنسبة للمحكمة التى استحدثها القرار بقانون ٣٦ لسنة ١٩٧٩ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الاحزاب السياسية للفصل فى المنازعات الخاصة بالاحزاب السياسية والتى سميت بالدائرة الأولى للمحكمة الادارية العليا التى يرأسها رئيس مجلس الدولة على أن

وننتقل بعد ذلك الى الاسانيد التى استند اليها الحزب الحاكم ، حكومة وأعضاء فى مجلس الشعب ، فى تبرير تشكيل محكمة القيم على هذا النحو المختلط بين قضاة متخصصين وشخصيات عامة . ويمكن أن نوجز هذه الاسانيد فيما يلى :

١ ــ ان هذا التشكيل المختلط هو اعمال لنص المادة ١٧٠ من الدستور التى تنص على أن يسهم الشعب فى اقامة العدالة على الوجه وفى الحدود المبينة فى القانون .

٢ ــ أن نص المادة ١٧٠ صريح وواضح ومن القواعد الاصولية أنه لامساغ للاجتهاد مع النص الصريح الواضح ، فالمساهمة لغة هى المشاركة ، واقامة العدالة تعنى تحقيق العدالة ، وتحقيق العدالة لايكون الا بحصول المتقاضى على حقه ، والمتقاضى لايحصل على حقه الا بحكم . **اذن فمساهمة الشعب فى اقامة العدالة لاتتأتى الا بمشاركته فى تشكيل المحكمة وفى اصدار الحكم .**

٣ ــ ان النص الدستورى الخاص بمساهمة الشعب فى اقامة العدالة جاء عاما مطلقا ، ومن الأصول المسلم بها أن العام يؤخذ فى عمومه مالم يوجد مايخصصه والمطلق يجرى على اطلاقه مالم يرد مايقيده .

٤ ــ أنه بالرجوع الى الاعمال التحضيرية لنص المادة ١٧٠ المذكورة نجد أن النص فى صورته الأولى فى لجنة اعداد مسودة الدستور كان يقضى بأن يسهم الشعب فى اقامة العدالة عن طريق المحلفين ، ثم عدل الى صيغة أخرى مقتضاها أن يسهم الشعب فى تحقيق العدالة على أن يصدر الحكم فى جميع الاحوال من القضاة المتخصصين ، ولم تحظ هذه الصيغة هى الأخرى بالموافقة فحذفت منها العبارة الأخيرة وأصبح نصها : يسهم الشعب فى اقامة العدالة فى الحدود المبينة بالقانون ، ومن هذا يتبين أن المشرع الدستورى إنما قصد بهذا النص أن تكون المساهمة الشعبية فى اقامة العدالة مطلقة فى التشكيل وفى اصدار الحكم .

٥ ــ أن هذا النهج يتفق تماما مع ماقرره الدستور فى المادة ٦٨ التى تقضى بأن « .. ولكل مواطن حق الالتجاء الى قاضيه الطبيعى ولاجدال فى أن فكرة القضاء الطبيعى تقوم على فكرتى استقلال القضاء وحياده ، ومن هذا المنطلق أجمع فقهاء القانون فى مصر على أن القضاء الطبيعى يقوم على عناصر ثلاثة :

ينضم لتشيكلها عدد مماثل من أعضاء مجلس الشعب يختارهم المجلس فى بداية كل دورة من بين أعضائه وفقا للقواعد التى يضعها مجلس الشعب . وهل يتفق هذا التشكيل مع الضوابط والاصول التى قيل أن رئيس مجلس الدولة قد اشترطها لقبول مبدأ اشتراك غير القضاة فى القضاء . يبقى الرد على ذلك لرئيس مجلس الدولة ؟ (يراجع رأى رئيس مجلس الدولة فى مقالين كتبهما أحد النواب بالمكتب الفنى لرئيس مجلس الدولة فى صحيفة الاخبار ٤/٢٨ و١٩٨٠/٥/٤) .

(أ) **انشاء المحكمة وتحديد اختصاصها بقانون** ، فالقانون هو المصدر لقواعد الاجراءات ومنها قواعد التنظيم القضائى وقواعد الاختصاص ، فلابد أن تكون المحكمة المختصة بنظر الدعوى قد أنشئت وتحدد اختصاصها طبقا للقانون ، فالجهة التى تنشئها السلطة التنفيذية للفصل فى بعض الدعاوى لايمكن اعتبارها من المحاكم ولا تعتبر بالتالى قضاء طبيعيا للمواطنين .

(ب) **انشاء المحكمة وتحديد اختصاصها قبل وقوع الجريمة** ، اذ يجب أن يعرف سلفا كل مواطن من هو قاضيه ، فلا يجوز مثلا بعد وقوع جريمة ماانتزاع المتهم من قاضية الطبيعى الى محكمة أخرى أقل ضمانا انشئت خصيصا لمحاكمته .

(جـ) **أن تكون المحكمة دائمة** : ويقصد بها المحاكم العادية التى أنشأها القانون لنظر الدعوى دون قيد زمنى معين .

وهذه العناصر الثلاثة متوفرة فى محكمة القيم بدرجتيها ، **فالمشروع** بعد اقراره واصداره سيكون هو القانون المنشىء لتلك المحكمة وهذا القانون لن يسرى الا على الافعال التى ستقع بعد صدوره وبدء سريانه ، كما أن محكمة القيم محكمة دائمة غير موقوتة لابزمن محدد ولا بظروف طارئة .

والواقع أن ماذهب اليه المدافعون عن هذا التشكيل المختلط — سواء من جانب لجنة الشئون الدستورية والتشريعية فى مجلس الشعب أو من أعضاء حزب الأغلبية أو من وزير العدل[1] — جد خطير . فهو يقلب كل الاسس والمبادىء الدستورية ويهدد وجود السلطة القضائية ، وليس استقلالها فقط ، من أساسه ، ويعطى لمجلس الشعب حقوقا لم يمنحها له الدستور . كما أن ماذهبوا اليه فى تفسير المادة ١٧٠ من الدستور التى تنص على أن « يسهم الشعب فى اقامة العدالة » هو تحميل للنص بما لايحتمله بل هو تحريف لما قصده المشرع الدستورى أصلا بهذا النص .

---

(١) يقول وزير العدل فى سياق دفاعه عن القضاء الشعبى اذا أردنا حقيقة أن نأخذ بمنطق القضاء الطبيعى أن القاضى الشعبى هو القاضى الطبيعى ، لأنه هو القاضى الذى يعيش المشكلة ، وهو القاضى الذى يعيش بين الجماهير ، ويحس بالمشكلة ، فأحيانا يكون القاضى المتخصص بعيدا عن الجمهور ولا يحس بمشكلة الجماهير . وقال الوزير : « أضرب مثلا لذلك عندما يكون القاضى حاصلا على درجة الدكتوراه من باريس ومقيما بالقاهرة ، ويذهب للعمل كقاض فى بلدتنا فى الصعيد ، ولا يعرف تقاليد بلدتنا ، ولا يعرف نظام بلدتنا ، هنا يتوه هذا القاضى ويتوه الناس معه » . (فأى تجنى على القضاء المصرى وتاريخه أكثر من ذلك ..) ثم يقول الوزير ان السلطة القضائية ليست حكرا لاحد .. وأن المشروع مادام قد وفر للشخصية العامة المزايا والحصانات التى يوفرها للقاضى المتخصص فانه ليس هناك مايمنع من أن يخلع عليه صفة القاضى ويخلع على المحكمة صفة المحكمة القضائية . وأن محكمة القيم هى محكمة من محاكم السلطة القضائية . (انظر كلمة وزير العدل دفاعا عن مشروع قانون حماية القيم من العيب مضبطة الجلسة الرابعة والسبعين ٢٨ أبريل سنة ١٩٨٠ ص ١٤ ومابعدها) ثم يعيد الوزير فى الجلسة التالية التأكيد على كلامه ويقول « لماذا يشترط دائما أن يكون رجال القضاء من القانونيين ...» (مضبطة الجلسة السادسة والسبعين ٢٩ أبريل سنة ١٩٨٠ ص ٨) ووزير العدل هو المستشار أنور أبو سحلى .

ويمكن أن نوجز نتيجة ماتوصلوا اليه فى الآتى :

ان القاضى الطبيعى يحدده القانون(١) سواء أكان من القضاة المتخصصين أو من غيرهم . وأن من حق الشعب أن ينشىء جرائم ويرتب لها محاكم خاصة تتشكل كاملة أو جزئية من قضاة غير متخصصين ، وتعتبر من محاكم السلطة القضائية . وأن من حق المجلس أن يخلع صفة القاضى على غير القضاة مادام يوفر لهم حصانات القضاة المتخصصين وأن الحكم الوارد فى المادة ١٧٠ من الدستور باسهام الشعب فى اقامة العدالة بتعين أعماله وأن هذه الأعمال لاتتأتى الا باشتراك غير القضاة فى تشكيل المحكمة واصدار الحكم .

والتسلسل المنطقى لهذه النتيجة الخطيرة والتى انتهى اليها الحزب الحاكم — مجلسا وحكومة — لابد وأن يفضى الى نتيجة أخرى أكثر خطورة هى اعادة تشكيل السلطة القضائية بما يكفل إعمال حكم المادة ١٧٠ من الدستور واشراك الشعب فى كل محاكم السلطة القضائية على اختلاف أنواعها ودرجاتها . هذا هو منطق التفسير الذى استقر عليه الحزب الحاكم بالنسبة لاسهام الشعب فى اقامة العدالة(٢) .

ولا أجدنى فى حاجة للعودة مرة أخرى الى ماأشرت اليه فى الفقرة السابقة عن علاقة السلطة التشريعية بالسلطة القضائية وحدود ماقصده المشرع الدستورى من عبارة يحدد القانون الهيئات القضائية أو ينظم القانون ترتيب محاكم أمن الدولة ولكننى أريد أن أركز على بعض النقاط :

أولها — أن الدستور كل متكامل لايصح أن نعزل نصا من نصوصه ونجتهد فى تفسيره بمعزل عن النصوص الأخرى أو أن نلوى بهذا التفسير خروجا عن الشرعية الدستورية وانسياقا الى اعتبارات لاتنبع ولا تصدر من الدستور ذاته . واذا تابعنا أحكام الدستور نجد أن كلمة قاض أو محكمة قضائية أو حكم قضائى أو جهة قضائية أو أحكام أو محاكمة قانونية أو محكمة مختصة وهى كلها كلمات استخدمها الدستور ، تنصرف الى القاضى المتخصص ويقطع بذلك نص المادة ١٦٧ التى تقضى بأن يحدد القانون الهيئات القضائية واختصاصاتها وينظم طريقة تشكيلها **وبين شروط واجراءات تعين أعضائها ونقلهم** . والعبارة الأخيرة من المادة لاتقبل الخلاف والجدل حول انصراف كلمة قاضى وقضاة الى الشخص الذى يعين فى سلك القضاء بشروط القانون ويتدرج وفقا للقانون ليصل الى هذا المنصب ،

(١) عاد السيد حافظ بدوى على التأكيد على ذلك عند مناقشة مشروع قانون بانشاء محاكم أمن الدولة عندما اعترض بعض الأعضاء على اشتراك بعض ضباط القوات المسلحة فى تشكيل هذه المحاكم فقال : لقد انتهينا الى قرار معين ... اقره هذا المجلس الموقر فى قاعدة واحدة ، وهى أن القاضى الطبيعى يحدده القانون . « مضبطة الجلسة الرابعة والثانين » (١٥ مايو ١٩٨٠) .

(٢) ونعود مرة أخرى الى ماقاله وزير العدل خلال مناقشة مشروع حماية القيم قال « أن الدستور الصادر فى عام ١٩٧١ أتى بنص جديد مستحدث وكا يقولون أن المشرع لايلغو ، وأن المشرع لايعبث ، وأن المشرع لايأتى بنص جديد لايريد أن يعمله (مضبطه الجلسة الرابعة والسبعين ٢٨ أبريل سنة ١٩٨٠ ص ١٦) .

وهو الذى يتصور نقله من محكمة الى محكمة أو من مقر الى آخر توزيعا للعمل بين مختلف المحاكم التى تتكون من مجموعها السلطة القضائية . وهذا التحديد لايمكن أن ينصرف الى غير القضاة المتخصصين والمستديمين . وبذلك يجب أن يصدر القانون الذى ينظم جهات القضاء ويحدد اختصاصاتها فى حدود هذا التقييد الدستورى والا كان مخالفا لاحكام الدستور .

ثانيها — أن ماأجمع عليه فقهاء القانون فى مصر على أن القضاء الطبيعى يقوم على عناصر ثلاثة وهى أن يكون انشاء المحكمة وتحديد اختصاصها بقانون وأن يكون انشاء المحكمة وتحديد اختصاصها قبل وقوع الجريمة ، وأن تكون المحكمة دائمة . كل هذه عناصر أجمع عليها فقهاء القانون فى مصر لمحاكم السلطة القضائية المشكلة تشكيلا قضائيا بحتا وليس للمحاكم التى تشكلت من غير القضاة المتخصصين بصفة كاملة أو جزئية[1] ففقهاء القانون فى مصر — على عكس ماتقول لجنة الشئون الدستورية والتشريعية فى مجلس الشعب وعلى عكس مايقول وزير العدل لايعترفون بمحاكم من محاكم السلطة القضائية الا تلك المشكلة تشكيلا قضائيا بحتا .

ثالثها — وهى تتصل بالتفسير الذى ذهب اليه الحزب الحاكم فى شأن النص الوارد فى المادة ١٧٠ الخاص باسهام الشعب فى اقامة العدالة . فقد أخذ وزير العدل ومعه لجنة الشئون الدستورية والتشريعية فى مجلس الشعب يبحث وينقب ليجد سندا يبرر به قيام هذا التشكيل المختلط لمحكمة القيم . حتى ذهب الى القول أنه بالرجوع الى الاعمال التحضيرية فى لجنة اعداد مشروع الدستور وجد أن مشروع هذه المادة كان فى أول صوره كالآتى : « يشترك الشعب فى اقامة العدالة عن طريق المحلفين والمدعى العام الاشتراكى وذلك على النحو المبين فى القانون » . وفى المناقشات والتصويت على هذه المادة انتهى الرأى الى رفضها بصورتها السابقة . وتم التوصل الى صيغة جديدة على النحو التالى : « يسهم الشعب فى اقامة العدالة على الوجه المبين فى القانون على أن يصدر الحكم من قضاة متخصصين فى القانون » . ولكن عند المناقشة حذفت عبارة « قضاة متخصصين » واستقر النص على أن يسهم الشعب فى اقامة العدالة على الوجه وفى الحدود المبينة فى القانون . ويبنى الوزير تخريجه على أنه مادامت الصيغة الأولى قد رفضت كما رفضت الصيغة الثانية فهذا يكشف عن أن اللجنة قد وافقت على إمكانية اشتراك غير القضاة المتخصصين فى القضاء وفى الحكم !!

وأشهد أننى تابعت المناقشات التى دارت خلال مراحل التحضير لمشروع الدستور الدائم وخاصة

(١) ونستشهد بما جاء فى كتاب الدكتور أحمد فتحى سرور عن الشرعية والاجراءات الجنائية (المرجع السابق) وقد كثر الرجوع الى ارائه خلال مناقشة مشروع قانون حماية القيم من العيب ونقلت عن كتابه هذه العناصر الثلاثة يقول فى كتابه . فى سياق الكلام عن محاكم أمن الدولة التى نص عليها الدستور فى المادة ١٧١ « وعلى هذا النحو فان محاكم أمن الدولة (الدائمة) أصبحت جزءا من السلطة القضائية بنص الدستور وهو مايوجب على المشرع عند انشائها الالتزام بالاجراءات المتبعة فى المحاكم القضائية وخاصة فيما يتعلق بتشكيلها القضائى البحث وطرق الطعن فى أحكامها » (ص ٢١٢ فى المبحث الثالث — عن القضاء الطبيعى) .

تلك التى دارت فى اللجان الفرعية لمؤتمر الاتحاد الاشتراكى الذى عقد فى يوليو سنة ١٩٧١ وان رفض الصيغة الأولى والصيغة الثانية كان رفضا لمبدأ اشتراك غير القضاة مع القضاة . وأن مبدأ هذا الاشتراك ، على أى وجه من الوجوه ، قد قوبل بمعارضة تكاد تكون اجماعية . ولو أن المشاركة كانت مقبولة من حيث المبدأ لعرض مثل هذا الرأى الذى يقول به وزير العدل . وقد كانت اللجنة التى نظرت مشروع الدستور مشكلة من نخبة ممتازة من أساتذة القانون ورجال الفقه . ومن لاتفوتهم هذه الصورة ولكن الذى أذكره ان الاجماع كان منعقدا على استبعاد كلمة قاضى أو تقاضى من هذه المادة . وهذا لايسعف وزير العدل فى تخريجه أو استنتاجه .

والامر الذى أملك أن أؤكده أن المذكرة التى رفعت من سكرتيرية اللجنة المركزية وأرفقت بها الصيغة النهائية لمشروع الدستور ليأذن رئيس الجمهورية ورئيس الاتحاد الاشتراكى بعرضها على اللجنة المركزية التى فوضها المؤتمر القومى العام فى اعداد الصيغة النهائية لمشروع الدستور الدائم لعرضه على الاستفتاء الشعبى العام .. أقول أن هذه المذكرة فى سياق عرضها لاحكام المشروع تعرضت للصيغة النهائية للمادة ١٧٠ فأشارت الى أن الرأى الغالب خلال مناقشة مبدأ هذه المادة قد اتجه الى عدم اشتراك مواطنين فى مجلس القضاء وأستبعاد الاشارة الى قاضى أو قضاء فى صياغة المادة . على أن النص الوارد فى المادة ١٧٠ لايحمل فقط هذا المعنى . فاقامة العدالة عملية متصلة تبدأ برفع الدعوى أو التبليغ عن جريمة ، والقضاء والحكم يمثل جزئية من جزئيات هذه العملية المتصلة . لذلك حرصنا على استبقاء هذا الحكم وأحكام صياغته بما يفتح الباب مستقبلا عند تنظيم وظيفة المدعى العام الاشتراكى وعند قيام المحكمة الدستورية العليا بادخال نظام « الدعوى الشعبية » الى القانون المصرى . وبذلك نضيف ضمانة جديدة الى حماية الحقوق والحريات العامة . فيصبح للمواطنين فى الحدود وبالاوضاع التى ينص عليها القانون أن يقيموا الدعوى مباشرة لمنع أو وقف كل انحراف محتمل على نصوص الدستور ومبادئه . وعلى هذا النحو يمكن أن نفتح طريقا مباشرا بين المواطنين وبين النظام القضائى ، وهذا فى اعتقادنا هو أول مايستهدفه النص المقترح بصيغته المعروضة على أن ينظم القانون فيما بعد طرقه ووسائله وحدوده[1] ..

وقد ساير مجلس الدولة هذا المفهوم المستفاد من المادة ١٧٠ من الدستور فى صياغته لمشروع قانون المحكمة الدستورية العليا فالمشروع الذى أقره قسم التشريع بمجلس الدولة فى ٢٠ من ديسمبر سنة ١٩٧٣ والمرسل الى السيد وزير العدل بالكتاب رقم ١٦٦٨ بتاريخ ٢٤ من ديسمبر سنة ١٩٧٣ ، **كان ينص على أنه يجوز لكل ذى مصلحة شخصية مباشرة أن يطعن لدى المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية أى نص فى قانون أو لائحة وهو مايستوجبه إنشاء محكمة دستورية عليا يكون مهمتها الأولى السهر على سمو الدستور وسيادة القانون مما يقتضى تخويل المواطنين حق تحريك الرقابة على الدستورية**

(١) كان أمامنا عند الصياغة امثلة على الطعن فى دستورية القوانين عن طريق الدعوى الشعبية (الدعوى الأصلية من المواطنين) فى المانيا الاتحادية وفى ايطاليا وفى تركيا فى حدود معينة . ففى ايطاليا مثلا يستطيع المواطن أن يلجأ الى المحكمة الدستورية عن طريق الشكوى الدستورية منازعا فى قانون أو فى لائحة تكميلية أو قرار أو أمر ادارى يكون قد انتهك ضماناته الدستورية .

بالدعوى الاصلية[1]

وقد تجاهلت الحكومة هذا الاتجاه الدستورى السليم الذى يتفق مع المادة ١٧٠ من الدستور اذ أسقطت هذا الحكم من المشروع الذى تقدمت به الى مجلس الشعب فى ديسمبر سنة ١٩٧٧ ثم فى المشروع الثانى الذى أحيل الى المجلس فى يوليو سنة ١٩٧٩ وتم اقراره من المجلس على النحو الذى تقدمت به حكومة الحزب الحاكم (ووزير العدل فى الحالتين واحد ولكن حماسه وحرصه على اسهام الشعب فى اقامة العدالة وعلى أعمال حكم المادة ١٧٠ غاب فى هذه المرة) (٢)

وأضيف الى هذه النقطة نقطة أخيرة فلو كان قصد المشرع الدستورى من ايراد الحكم الوارد فى المادة ١٧٠ يتفق مع ماذهب اليه وزير العدل وماذهب اليه أعضاء الحزب الحاكم فى مجلس الشعب وماذهب اليه قانون حماية القيم من العيب وهو اشراك غير القضاة فى القضاء والحكم لما فات عليه (والمشرع لايلهو والمشرع لايعبث كما يقول وزير العدل) لما فات عليه أن يعدل الاحكام المنظمة للسلطة القضائية بما يسمح بهذا التنظيم الجديد للسلطة القضائية . ولو تابعنا الأحكام الخاصة بالسلطة القضائية ابتداء من دستور سنة ١٩٢٣ واتصالا بدساتير الثورة وانتهاء بالدستور الدائم لوجدنا تطابقا كاملا بين هذه النصوص فى كل هذه الدساتير مما يؤكد أن نية المشرع الدستورى لم تكن منصرفة الى اعادة صياغة السلطة القضائية بل تأكيد النظام المستقر فى مصر منذ صدور لائحة ترتيب المحاكم الأهلية فى سنة ١٨٨٣ ثم الديكريتو الصادر فى ٤ نوفمبر سنة ١٨٩٣ باشتراط « ديبلوما » مدرسة الحقوق الخديوية للتعيين فى وظيفة قاض أو عضو بالنيابة .

والدستور فى المادة ١٦٦ ينص على أمرين أولهما : لايجوز لاية سلطة التدخل فى القضايا والقضايا هى المنازعات والخصومات المعروضة أو المحالة على القضاء للفصل فيها . ثم يتبع ذلك بالنهى عن التدخل

---

(١) جاء ذلك فى قرارات الجمعية العمومية لمجلس الدولة فى شأن مشروع قانون المحكمة الدستورية العليا الذى احالته الحكومة على مجلس الشعب فى ديسمبر سنة ١٩٧٧ . وقد أشارت هذه القرارات الى أن المشروع الذى تقدمت به الحكومة يختلف إختلافا جوهريا فى العديد من أحكامه الاساسيا عن المشروع الذى سبق أن أقره قسم التشريع بمجلس الدولة . فاستودع المحال على مجلس الشعب يعد بهذه المثابة مشروعا جديدا كان يتعين على الحكومة أن تعرضه على قسم التشريع لمراجعته من الناحية الدستورية والقانونية وافراغه بناء على هذه المراجعة فى الصياغة القانونية السليمة وذلك قبل إحالته الى مجلس الشعب إعمالا لصريح الوجوب والالزام الوارد فى المادة ٦٣ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وهذا مالم تفعله الحكومة (نص هذه القرارات ومذكرة مجلس الدولة فى مجلة المحاماة العددان الأول والثانى السنة الثامنة والخمسون يناير — فبراير سنة ١٩٧٨ .

(٢) الوزير هو السيد أنور أبو سحلى .

فى شئون العدالة . وواضح أن الدستور يعنى بشئون العدالة شيئا آخر غير تولى الحكم فى القضايا والمنازعات . والمشرع لايلغو ولا يعبث وليست النصوص الدستورية عبارات انشائية ولكنها قواعد حاكمة .

واذا كان النص الخاص بمساهمة الشعب فى اقامة العدالة عاما ومطلقا والعام يؤخذ على عمومه كما أن المطلق يجرى على اطلاقه . فمفاد ذلك أن يمنح كل مواطن رخصة متكافئة فى استخدام هذا الحق . وقد كفل الدستور لجميع المواطنين المساواة فى الحقوق (مادة ٤٠) فما هو الأساس فى قصر هذا الحق على الشخصيات العامة التى ينتقيها وزير العدل وينظم اعداد ومراجعة الكشوف الخاصة بها . ومن أين يستمد هؤلاء صفة النيابة عن المواطنين اذا كان الحق مقصورا عليهم ؟

وأسمح لنفسى أن أنقل ماقاله أحد أساتذة القانون حول اشراك أفراد الشعب فى وظيفة القضاء بعد دراسة مطولة له عن استقلال القضاء ..» وهكذا نرى أن إشراك أفراد الشعب فى وظيفة القضاء كان تارة من أجل تثبيت استقلال القضاء ، وكان تارة أخرى من أجل نفى هذا الاستقلال . على أنه لم يكن من أجل تثبيت القضاء الا حين كان القضاة خاضعين لتأثير السلطة التنفيذية ، مما يعنى عدم الحاجة الى هذا التثبيت حين يكون استقلال القضاء متوافرا فى مواجهة هذه السلطة[1] .

---

(١) الدكتور أحمد فتحى سرور المرجع السابق ص ١٨١

مصر إلى أين

أن محصلة ماشاهدنا خلال رصدنا للواقع على ضوء المقومات الاساسية للدستور الدائم تنبىء بأن هناك مخططا يستهدف الواقع المصرى سياسيا واقتصاديا وقانونيا واجتماعيا وفكريا . ذلك عن طريق فرض نظام واقعى جديد يكون بديلا عن الشرعية الدستورية . والمخطط يجرى تنفيذه خطوة خطوة وكأن الادوار فيه موزعة ، ثمة قوة تتولى قيادة وانجاز خطوات التغيير الفعلى ، وثمة قوة تضفى عليها التبرير الفكرى أو التشريعى بعد أن تقع فعلا .

وقد كسب المخطط أغلب جولاته على المستوى الفعلى وكسب أغلب جولاته على المستوى التشريعى ثم كسب جولته فى الاستفتاء الذى جرى فى ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ على تعديل الدستور بالنسبة المئوية المعهودة (٩٦ و٩٨٪) .

والتعديلات الدستورية التى جرى الاستفتاء عليها تضفى فى جوهرها الصفة الدستورية على ماحققه المخطط فعلا . فكلمة « الاشتراكية » وعبارة « النظام الاشتراكى » لم تكتف القوة التى أصبحت تمسك بكل المقدرات الاقتصادية أن تعصف بكل مقوماتها وأن تسلبها كل مضامينها . بل كان لابد أن تبتر كاملا من الدستور لتحل محلها عبارة « النظام الاشتراكى الديمقراطى » . وهى كما يقال مذهب الاحزاب الاشتراكية الديمقراطية التى تجمعها الدولية الثانية والتى تقف اليوم حارسا للنظام الرأسمالى فى أوروبا الغربية تضم بين أعضائها حزب العمل الاسرائيلى .

وعبارة « تذويب الفوارق بين الطبقات » التى أصبحت مجرد نص ميت . مع التحولات الاقتصادية التى جرت متتابعة ومضطردة منذ سنة ١٩٧٤ . وبعد أن أطلق العنان لرأس المال الخاص — مصرى وأجنبى — ليربو بأرقام فلكية . ليصبح فى مصر أعداد من المليونيرات تربو بأرقام رهيبة ، بينما تتردى أغلبية الشعب فى هاوية الفقر بدرجة مخيفة .

بدلا من هذه العبارة لابد وأن ينص فى الدستور على « حماية الكسب المشروع » ولا مانع من

النص على عدالة توزيع الأعباء والتكاليف . وباب الضرائب فيه متسع للجميع وفيه من المنافذ والمداخل والمخارج والحيل والتهرب مايجعل خسارة أصحاب الدخول الكبيرة أمرا محققا لاجدال فيه . هذا اذا استطاعت الضريبة أن تصل اليهم أو الى كسبهم المشروع .. (هذا اذا كان مشروعا) .

واجماع الاقتصاديين المصريين منعقد على أن النظام الضريبي لم ولن يكون سلاحا ضد التخلف بالاقتصاد المصرى خاصة فى ظل غيبة من نظام يستهدف ويعمل على تحقيق هذا الهدف . والاحصاءات الرسمية عن المتأخرات والمستحقات غير الممكن تحصيلها من الضرائب تحمل وحدها كل الدلالة على محاباة أصحاب الدخول الكبيرة على حساب أصحاب الدخول الثابتة والمحدودة .

يجرى هذا فى مصر والتعديلات الدستورية تشمل — فيما تشمل — النص على أن « الشريعة الاسلامية المصدر الرئيسى للتشريع » . والضريبة فى الاسلام لاتؤخذ الا من العفو أو الفائض بعد أن يشبع المكلف حاجته من الاستهلاك الضرورى . وفى هذا يقول سبحانه وتعالى فى سورة البقرة « يسألونك فيما ينفقون قل العفو » (أى الفائض) . ويبدو فى ظل الواقع الجديد أن أصحاب الدخول الصغيرة والمحدودة هم الذين خصوا — دون غيرهم — بالفائض ؟ ..

وتعبير « تحالف قوى الشعب العاملة » الذى هو ذاته التعبير الدستورى الشرعى عن الوحدة الوطنية لابد أن يتغير الى وحدة وطنية تضم مع قوى الشعب العاملة هؤلاء الذين عاشوا يتربصون بكل انجازات الثورة ومكاسبها الشعبية ويترقبون ساعة الانقضاض عليها وتصفيتها . كل ذلك بدعوى أننا كلنا مصريون وأبناء عائلة واحدة .

ولابد من مجلس جديد يمثل الوحدة الوطنية الجديدة (البديل عن تحالف قوى الشعب العاملة) يكون حارسا حقيقيا للمصالح الاقتصادية المسيطرة على مقدرات البلاد . أطلقوا عليه اسم « مجلس العائلة » وسمته التعديلات الدستورية « مجلس الشورى » وتكشف المناقشات التى دارت فى جلسة مجلس الشعب فى ١٨ يونيو سنة ١٩٨٠ عن الخطة المحكمة التى تكفل أن يأتى تشكيل هذا المجلس بالصورة التى أريدت له ولو كان فى ذلك إهدار لكل الاحكام والمبادىء الدستورية المتعارف عليها . وتسابق فقهاء الواقع الجديد فى اصدار الفتاوى فوزير العدل يفتى بأن « النظام الديمقراطى لايعرف — حقيقة — نظام المستقلين » وهو بالأمس الذى طرح السؤال الكبير والخطير خلال دفاعه عن مشروع قانون حماية القيم من العيب « لماذا يشترط دائما أن يكون رجال القضاء من القانونيين » . وأخشى على السيد وزير العدل أن يكون حماسه قد أوقعه فى خطأ اتهام النظام الأمريكى بعدم الديمقراطية لأنه سمح للنائب الامريكى جون أندرسون بترشيح نفسه فى انتخابات الرئاسة الأمريكية كمرشح مستقل عن الحزبين الديمقراطى والجمهورى . وفقيه آخر يفتى بأن دستور كوريا الجنوبية سنة ١٩٦١ يمنع المستقلين من دخول الانتخابات . وكأنه يقول أننا لابد أن نتمثل بنظام السلطة المطلقة الذى أقامته حكومة اللواءات

(المؤسسة العسكرية) ليكون حارسا للاحتكارات الاجنبية وللشركات عابرة القارات التى تتحكم فى اقتصاديات كوريا الجنوبية . هذا النظام الذى يخوض شعب كوريا الجنوبية ثورة دموية للتخلص من سطوته وقهره . وفقية ثالث يفتى بأن قصر انتخابات مجلس الشورى على القوائم الحزبية وعزل المستقلين لاينال من أصل الحق المقرر والمطلق فى الدستور لكل مواطن فى الترشيح والانتخاب . وتنتهى المناقشة الى اقرار الصورة المطلوبة بانتخاب مجلس الشورى بالقائمة الحزبية وبالاغلبية المطلقة ورفض التمثيل النسبى الذى يسمح بتمثيل حقيقى لتيارات الرأى العام . ويكفى أن نردد ماقال « شارل بنوا » عن التمثيل النسبى أمام الجمعية الوطنية فى فرنسا سنة ١٩٠٥ « لاشك أن تمثيل الاقليات هو الوسيلة الوحيدة للتخفيف من الظلم الفادح الناتج من تطبيق مبدأ الاغلبية الذى بمقتضاه يكون لمن يحوز واحدا بعد النصف حق التمتع بالحياة السياسية بمفرده أما الباقون فيحكم عليهم بالموت المدنى .. أن النصف زائد واحد يملك الحرية والسلطات . أما النصف الآخر فأسير الانتخاب شأنه شأن رقيق الارض فى عهد الاقطاع » . وماذا يقول إذن الفقهاء والقانون فى مصر ينزع عن المستقلين صفة المواطنه .

والحق والدستور والقانون شيء ومايريده « الواقع الجديد » شيء آخر فقد أدخل الانتخاب بالقوائم الحزبية وبالأغلبية المطلقة تشريعنا الانتخابى (بديلا عن الانتخاب الفردى المباشر) ليكون الاداة الطيعة لهذا الواقع الجديد فى السيطرة على كل انتخابات المنظمات السياسية والشعبية على اختلاف صورها .

ولم تغفل التعديلات الدستورية الجديدة الصحافة ولا مانع من أن تصبح الصحافة سلطة رابعة فى الدستور . فالمطلوب عنوان فى الدستور تندرج تحته الاحكام التى تسمح بترويض هذه السلطة والسيطرة عليها كنقابة وأفراد وفكر ورأى عن طريق مايسمى بالمجلس الاعلى للصحافة وهذا المجلس سيكون هو السلطة فعلا وليست الصحافة هى السلطة . ثم اتباع الصحافة بعد ذلك لمجلس الشورى الجديد . وتولى هذا المجلس اختيار غالبية أعضاء الجمعية العمومية للمؤسسات الصحفية وانتخاب رؤساء مجالس الادارة ورؤساء تحرير الصحف القومية (الى جانب تولى رئيس مجلس الشورى رئاسة لجنة الاحزاب التى تملك القول الفصل فى قيام الاحزاب واستمرارها وحلها) ثم عزل القضاء الادارى عن منازعات الصحافة . كل ذلك لتصبح الحركة السياسية والفكرية كلها فى مصر منضبطة مع ايقاع خطى الطبقة المسيطرة الجديدة . يجرى كل هذا فى اهدار كامل لاستقلال المنظمات النقابية الامر الذى كفله الدستور باعتباره مظهر الديمقراطيه وجوهرها .

وقد شملت التعديلات الدستورية فيما شملت فتح الطريق لرئيس الجمهورية لشغل مركز رئاسة الجمهورية مدى الحياة بعد أن كان الدستور يقصر اعادة الرئاسة لمدة متتالية متصلة واحدة . وتأبيد شغل هذا المنصب يتنافى وطبيعة النظام الجمهورى نفسه ويهدم جوهره وأساسه . وما من دستور جمهورى ديمقراطى فى العالم الا ويحدد مرات التجديد كى لايتحول رئيس الجمهورية الى ملك غير متوج .

والدساتير تنظم بطريقة مجردة وغير شخصية قواعد ملزمه فلا تفصل الدساتير على حجم شخص

واحد أو أشخاص بعينهم مهما كانت مكانتهم .

ويبقى من التعديلات الدستورية بعد ذلك النص على تعدد الاحزاب . وسيبقى هذا النص الدستورى ميتا طالما ظل القانون المنظم « لصناعة » الاحزاب السياسية قائما على النحو الذى عرضنا له وطالما استمر تكريس نظام « تشخيص السلطة » هذا النظام الذى يفرغ كل المؤسسات ، سياسية ودستورية ، من مضمونها الديمقراطى ويجعل منها مجرد أشكال وصور .

يواكب التعديلات الدستورية امعان فى تكريس السلطة الشخصية فيعلن رئيس الجمهورية فى خطابه أمام مجلس الشعب فى ١٤ مايو سنة ١٩٨٠ وهو يزف البشرى بتصحيح مسار التاريخ المصرى منذ مائة عام بانهاء حالة الطوارىء ــ بأنه قرر أن يتولى رئاسة الوزارة بنفسه ، ولا أجدنى فى حاجة لمناقشة هذا الواقع الجديد فالسابقة التى جرت فى ١٩٧٣ بتولى رئيس الجمهورية رئاسة الوزارة كانت موضع النقد الشديد من أساتذة القانون الدستورى لمخالفتها للدستور (راجع على سبيل المثال الدكتور فؤاد العطار النظم السياسية والقانون الدستورى ١٩٧٤) . والظروف الاستثنائية التى كانت قائمة فى ذلك الحين والتى برر بها البعض تعطيل بعض أحكام الدستور خاصة وأن رئيس الجمهورية فى البيان الذى وجهه الى الأمة (٢٦ مارس سنة ١٩٧٣) أكد أن مثل هذا الوضع سوف يستمر لفترة معينة ولمهمة محددة . هذه الحجة الاخيرة لاتسعف أحدا فى تبرير هذا الواقع الجديد فحرب أكتوبر هى آخر الحروب ورئيس الجمهورية يعلن فى خطابه أمام مجلس الشعب أن إنهاء الاحكام العرفية يحمل معنى ومغزى وهو « مسيرة الحكم الوطنى القائم على الاستقرار وعلى الدستور » .

وغياب رئيس وزراء مسئول أمام مجلس الشعب ، ورئيس الجمهورية غير مسئول أمام مجلس الشعب ، تصبح معه المسئولية التضامنية للحكومة عملا فى حكم العدم لان هذه المسئولية فى مواجهة رئيس مجلس الوزراء وحده تطبيقا لمبدأ « حيث السلطة توجد المسئولية » . هذا الى جانب أن هذا الوضع يعطل قيام مؤسسة دستورية هى الحكومة التى تتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء كما يعطل نفاذ الاحكام الخاصة بالمشاركة بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء فى وضع السياسة العامة للدولة . ويشل حق مجلس الشعب فى سؤال أو استجواب رئيس مجلس الوزراء أو تقرير مسئوليته .

كل هذا يجرى فى مصر وآلة الاستفتاء تدور لاستكمال هذا الواقع الجديد تحت شعارات براقة من الديمقراطية وسيادة الشعب والارادة التى تفوق فى الزامها كل الوسائل التشريعية الأخرى . والأمر فى حقيقته حرف بالدستور عن مقصده ، واهدار لكيان السلطات والمؤسسات الدستورية المتخصصة لان سيادة الشعب انما تمارس عن طريق هذه المؤسسات بصريح نص الدستور .

وقد لانستطيع ونحن فى الاسطر الختامية لكتابنا هذا أن نجيب على سؤال نحسبنا أنه قد خطر على بال كل قارىء ولابد أن يكون خاطرا الآن . مصر الى أين ؟ وليس للسؤال المطروح جواب واحد

ولكن اذا كانت المقدمات تحمل مؤشرات الخاتمة فان القوى التى تتحكم فى الاقتصاد الآن وقد حققت نجاحا فى جولاتها السابقة لتحكم قبضتها على نظام الحكم فان من طبيعتها الا تقف أطماعها وتطلعاتها عند حد . فجولاتها لابد وأن تستمر حتى القمة .. وماتسر به الآن فى مجالسها الخاصة لابد وأن تجاهر به غدا ... قد تكون هذه اجابة ولكنها ليست كل الجواب . فما تدبره هذه القوى أبعد خطرا ...

أما كتابنا هذا فقد أردنا به بكل مانملك من قوة الاقناع — ونسأل الله أن يكون قد جنبنا الخطأ — أردنا به أن ندافع عن الشرعية الدستورية . والدستور هو عنوان الشرعية ، حتى لو كان كما يقول البعض غير متوازن فى توزيع السلطات أو كان لنا على أحكامه بعض التحفظات . وإيماننا بأن التمسك بالشرعية الدستورية والعودة إلى دستور ١٩٧١ بالروح التى أملت أحكامه وقت أن سطرت وصيغت نصوصه قد يكون هو المدخل الصحيح فى هذه المرحلة لبداية سليمة لحل المشاكل الخطيرة التى تحيق بوطننا وجماهيرنا والتى تؤرقنا جميعا . والتى تلقى بظلالها السوداء على حاضر وطننا ومستقبله .

أما الآن فيكفينا ماقلنا — وإذا كان لابد من كلمة أخيرة فهى قوله تعالى « **قُل كل يعمل على شاكلته فربكم أعلم بمن هو أهدى سبيلا** » .

ودعائى الى الله أن يرد عن مصر كيد الكائدين وأن يحفظ شعبها من كل سوء والله أكبر .

محمد عبد السلام الزيات

١٤ يونيو ١٩٨٠

مرافعة الاستاذ محمود بدير وكيل نيابة أمن الدولة العليا
فى طلب اقرار ضبط كتاب مصر الى اين ؟
جلسة ٢٥ / ٨ / ١٩٨٠

ملحق رقم (١)

(بسم الله الرحمن الرحيم)

السيد الرئيس

نعرض اليوم على حضراتكم امر الكتاب المعنون (مصر الى اين) الذى الفه محمد عبد السلام الزيات وهو أحد من بلغوا فى السلطة شأوا بعيدا فلما دالت دولتهم وزال سلطانهم انطلقوا يبثون سمومهم ويجترون احقادهم فى مثل هذا المؤلف المطبوع وغيره ظنا منهم ان الماضى يعود وان الساعة يمكن ان تعود بعقاربها الى الوراء فنجده فى المؤلف المضبوط يورد صورة قاتمة للنظام القائم فى مصر — وفق خياله — حيث صور الأمور وكأن مصر تسير الى هاوية بغير قرار فى ظل النظام القائم متسائلا الى اين وكأن الأمور قد غمت عليه وان مصر تقاذفتها اللجج وادلهمت بها الخطوات فلا تدرى الى اين الطريق ؟ بل نجده يزعم ان هناك مخططا يستهدف الواقع المصرى اقتصاديا واجتماعيا وفكريا لفرض نظام واقعى جديد بديل عن الشرعية الدستورية يجرى تنفيذه خطوه خطوة وان ما تم تحقيقه من منجزات فى كافة المجالات فى ظل دستور سنة ١٩٧١ حتى الآن قد تم على خلاف ما شرعه الدستور من احكام وما قصد واضعوه وهو احدهم وكأنه نصب من نفسه وصيا وقائما بالأمر على مؤسسات الدولة الدستورية والقائمين عليها وقد سلك فى سبيل تنفيذ مخططه منهجا يقوم على الاثارة والتحريض على كراهية النظام القائم والازدراء به متناولا ما صدر من قوانين فى الآونة الاخيرة بالتجريح والتعريض والتشكيك فى موضوعاتها والاهداف المرجوة منها وادعاء عدم اتفاقها مع احكام الدستور بما يحمل على الازدراء بواضعيها وعدم الانقياد لها وبث بين طياته صراحة حينا وتلميحا حينا آخر — دعايات مثيرة من شأنها الحاق الضرر بالمصلحة العامة فصلا عما تضمنه فى مواضع متعددة مما يعد بغير شك تحريضا على كراهية نظام الحكم القائم والازدراء به مع ما حواه من تحريض على بغض طائفة من الناس والازدراء بها بما يؤدى الى تكدير السلم العام مما يشكل فى حقه ارتكابه الجرائم المؤثمة بالمواد ١٠٢ مكرر ، ١٧١ ، ١٧٤ ، ١٧٦ ، ١٧٧ من قانون العقوبات .

وفى مقام تفصيل ما تقدم نقتصر على ايراد فقرات مما حواه هذا المؤلف على سبيل المثال لا الحصر ليستبين لعدالة المحكمة ان قرار الضبط جاء متفقا مع الحق متسقا مع أحكام القانون حيث اورد تحت عنوان ما اسماه ديمقراطية السلطة التنفيذية وفى صفحة ٢٤ من المؤلف العبارات التالية (على انه

يبدو من متابعة التطورات ان هذه المحاولات سرعان ما اخذت فى التراجع لتتزايد باستمرار واضطراد السلطة الاحادية لرئيس الجمهورية ثم ليصبح رئيس الجمهورية وحده بعد ذلك وفى اعقاب حرب اكتوبر سنة ١٩٧٣ محور القرار ومركزه ومصدره) وفى فقرة اخرى (ويمكن للباحث منذ ذلك الحين ان يرصد تزايدا مضطردا للقرارات المفاجئة التى سرعان ما تتبدل الى مواقف وقرارات مفاجئة اخرى تناقض سابقتها . كل هذا يتم فى غيبة كاملة عن الوزير المختص او عن مجلس الوزراء شريك رئيس الجمهورية فى رسم السياسة العامة للدولة والمسئول دستوريا عن كل ما يتخذه رئيس الجمهورية من قرارات ومثل هذه المواقف والقرارات المفاجئة كانت تمثل ارباكا واحراجا لكل الاجهزة الحكومية وكان رئيس الجمهورية يطلق على هذه السياسة احيانا سياسة الصدمات الكهربائية) ثم يزعم فى مواضع اخرى بان هناك اتجاها متزايدا لتكريس ما سماه « نظام احادية السلطة » وان لهذا الاتجاه انعكاسه فى مجال السياسة الخارجية والداخلية للبلاد وفق ما اورده تفصيلا فى صفحات مؤلفه المرقمة ٢٥،٢٦،٢٧ — ولم يكتف المؤلف بذلك بل امتد الى الاستفتاء الشعبى كأسلوب لابراز الارادة الشعبية بالهجوم عليه رغم النص عليه فى الدستور الذى كان المؤلف احد واضعيه . كما تناول الاستفتاءات التى اجريت فى ظل دستور سنة ١٩٧١ والقوانين التى تم الاستفتاء عليها وصدرت بهذا الاسلوب وهى الممثله فى القانونين المرقومين ٢ سنة ١٩٧٧ ، ٣٣ لسنة ١٩٧٨ وكذا الاستفتاء على التعديلات الدستورية الاخرى مشككا فى دستوريتها وكيفية اجرائها وصدورها ونتائجها وسنكتفى فى هذا المقام بايراد بعض ما اوجزه المؤلف فى نهاية مؤلفه بهذا الخصوص حيث اجمل ما فصله تحت عنوان « مصر الى اين » فى صفحة ٣١٢ لنجد مصداق ما بيناه آنفا مما حواه المؤلف من جرائم مؤثمة بالمواد سالفة الذكر ولتتضح لنا الهوية الحقيقية للمؤلف ومراقبة التى تهدف الى تحقيقها فيما اورده نصا بقوله (ان محصلة ما شاهدنا خلال رصدنا للواقع على ضوء المقومات الاساسية للدستور الدائم تنبىء بأن هناك مخططا يستهدف الواقع المصرى اقتصاديا واجتماعيا وفكريا ذلك عن طريق فرض نظام واقعى جديد يكون بديلا عن الشرعية الدستورية . والمخطط يجرى تنفيذه خطوة خطوة . وكأن الادوار فيه موزعة ، ثمة قوة تتولى قيادة وانجاز خطوات التغيير الفعلى ، وثمة قوة تضفى عليها التبرير الفكرى والتشريعى بعد ان تقع فعلا ، وقد كسب المخطط اغلب جولاته على المستوى الفعلى وكسب اغلب جولاته على المستوى التشريعى ، ثم كسب جولته فى الاستفتاء الذى اجرى فى ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ على تعديل الدستور بالنسبة المئوية المعهودة (٩٨٫٩٦ ٪) وفقرة تاليه (وبعد ان اطلق العنان لرأس المال الخاص مصرى او اجنبى ليربو بأرقام فلكية ليصبح فى مصر اعداد من المليونيرات اضعاف ما عرفته فى كل تاريخها بينما تتردى اغلبية الشعب فى هاوية الفقر بدرجه مخيفة) ص ٣١٣ (ولا بد من مجلس جديد يمثل الوحدة الوطنية الجديدة يكون حارسا حقيقيا للمصالح الاقتصادية المسيطرة على مقدرات البلاد اطلقوا عليه اسم « مجلس العائلة » وسمته التعديلات الدستورية « مجلس الشورى » وتكشف المناقشات التى دارت فى جلسة مجلس الشعب فى ١٨ يونيو سنة ١٩٨٠ عن الخطة المحكمة التى تكفل ان يأتى تشكيل هذا المجلس بالصورة التى اريدت له ولو كان فى ذلك اهدار لكل الاحكام والمبادىء الدستورية المتعارف عليها) وفى فقرة اخرى بصحيفة ٣١٤ (والحق والقانون شىء وما يريده الواقع الجديد شىء اخر فقد ادخل الانتخاب بالقوائم الحزبية وبالاغلبية المطلقة

تشريعنا الانتخابى ليكون الاداة الطيعة لهذا الواقع الجديد فى السيطرة على كل انتخابات المنظمات السياسية والشعبية على اختلاف صورها) باق ٣١٤ ، ٣١٥ وفى ختام ذلك (كل هذا يجرى فى مصر وآلة الاستفتاء تدور استكمالا لهذا الواقع الجديد تحت شعارات براقة من الديمقراطية وسيادة الشعب والاراده التى تفوق فى الزامها كل الوسائل التشريعية الاخرى والامر فى حقيقته حرف بالدستور عن مقصدة واهدار لكيان السلطات والمؤسسات الدستورية المتخصصه لان سيادة الشعب انما تمارس عن طريق هذه المؤسسات بصريح نص الدستور) .

واذا كان المؤلف اختتم مؤلفه بدعاء الى الله ان يكون قد جنبه مواقف الزلل زاعما انه يدافع عن الشرعية الدستورية الا انه قد وقع فى المحظور وجانبه الصواب اذ خرج من اطار النقد المباح والذى يحميه القانون الى دائرة التجريم والتاثيم بما تناوله فى مؤلفه مما اشير اليه آنفا قاصدا الاثارة والتشكيك فى المنجزات التى حققها العهد الحاضر معرضا بالقيادة السياسية ومحرضا على كراهية نظام الحكم القائم والازدراء به وعدم الانقياد للقوانين القائمة بالتشكيك فى كيفية صدورها وموضوعاتها ومحرضا على بغض طائفة من الناس بما يعرض السلام الاجتماعى للخطر .

وبناء على ماتقدم تطلب النيابة العامة فى شأن هذا المؤلف اعمال حكم القانون طبقا للمادة ١٩٨ عقوبات بتأييد امر الضبط والله يوفقكم .

وكيل النيابة

امضاء

قرار رئيس محكمة جنوب القاهرة / الاستاذ بليغ صفوت جندى / بتأييد قرار ضبط كتاب « مصر الى اين » فى ٣١ / ٨ / ١٩٨٠

ملحق (٢)

« بسم الله الرحمن الرحيم »

باسم الشعب
محكمة جنوب القاهرة الابتدائية

بالجلسة المنعقدة علنا بسراى المحكمة فى يوم الأحد الموافق ٣١ / ٨ / ١٩٨٠

برئاسة السيد الاستاذ / بليغ صفوت جندى — رئيس المحكمة

وبحضور الاستاذ / محمود بدير — وكيل نيابة امن الدولة العليا

وبحضور السيد / عبد الرحمن عبد السميع — امين السر

تقدمت القضية رقم ٥٧٣ لسنة ١٩٨٠ أمن دولة عليا « حصر »

بالبلاغ المقدم من : مباحث أمن الدولة

ضد

السيد الاستاذ / محمد عبد السلام الزيات « نائب رئيس الوزراء السابق »

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق وسماع اقوال النيابة العامة والمتهم

حيث ان الوقائع تتحصل فيما اثبته العقيد / عبد الرؤوف صالح ضابط مباحث امن الدولة بمحضره المؤرخ ٢٠ / ٨ / ١٩٨٠ من انه قد وردت اليه معلومات تفيد بأن مطبعة دار اسامة للنشر والطبع ومقرها عطفة شتات المتفرعة من شارع يعقوب بالناصرية قسم السيده زينب تقوم بطباعة كتاب « مصر الى اين ؟ » للسيد محمد عبد السلام الزيات نائب رئيس الوزراء السابق وان هذا الكتاب يتضمن تشكيكا فى سلامة النظام الديمقراطى والازدراء بالمؤسسات الدستوريه فى مصر — وان المطبعة المشار اليها قد اتمت اعداد ملازم ٢٩٠٠ عدد « الفان وتسعمائة نسخة » من هذا الكتاب وقد تم التحفظ عليها لدى صاحب المطبعة السيد حسنين محمد حسنين — وارفق بمحضره نسخة من الكتاب المشار اليه .

وحيث ان السيد المحامى العام لنيابة امن الدوله العليا امر بتاريخ ٢٠ / ٨ / ١٩٨٠ باقرار عملية الضبط وبعرض الامر على السيد رئيس محكمة جنوب القاهرة الابتدائية للنظر نحو تأييد امر الضبط .

وحيث انه بعرض الاوراق علينا بتاريخ ٢١ / ٨ / ١٩٨٠ حددنا يوم ٢٤ / ٨ / ١٩٨٠ لنظر الطلب وامرنا قلم الكتاب باتمام الاعلان .

وحيث انه بفتح المحضر فى ٢٤ / ٨ / ١٩٨٠ حضر السيد حسنين محمد حسنين صاحب مطبعة دار اسامة كما حضر اسماعيل عبد الحكيم صاحب دار العربى للنشر والتوزيع وحضر ايضا الاستاذين / احمد نبيل الهلالى وعبد الله الزغبى المحامين وطلبا اجلا لليوم التالى لتمكينهما من مطالعة الكتاب المتحفظ عليه ولحضور المؤلف قررنا التأجيل كطلبهما لليوم التالى الموافق ٢٥ / ٨ / ١٩٨٠ لنظر الطلب .

وحيث انه بفتح المحضر بتاريخ ٢٥ / ٨ / ١٩٨٠ حضر المتهم مؤلف الكتاب محمد عبد السلام الزيات ومعه الاساتذه المحامون الدكتور يحيى الجمل والدكتور عبد الحليم مندور و احمد نبيل الهلالى وعبد الله الزغبى وصلاح عبد المجيد ـــ كما حضر الناشر اسماعيل عبد الحكيم وصاحب المطبعة حسنين محمد حسنين .

وحيث ان النيابة العامة طلبت تأييد امر الضبط تأسيسا على ان الكتاب المتحفظ عليه يشكل جرائم الاثارة والتحريض على كراهية نظام الحكم القائم والازدراء به وعدم الانقياد للقوانين بالتشكيك فى كيفية صدورها بما يعرض السلام الاجتماعى للخطر .

وحيث ان الدفاع عن المتهم طلب الغاء امر الضبط والافراج عن المؤلف لعدم مساسه او تشكيكه او اثارته فى نظام الحكم او الدستور او القوانين ـــ وان مؤلف الكتاب قد ساهم بجهد كبير فى اعلان دستور سنة ١٩٧١ وانه احد صانعى الوثيقة ومارس حياته الدستورية معبرا عن رأيه ـــ وقال الدفاع ان مبررات امر الضبط غير متوافرة ولا تجد سندها فى القانون فضلا عن ان المادة ٤٨ من الدستور قد كفلت حرية الرأى والكلمة وان الكتاب لم يتضمن جريمة طبقا للمادة ١٩٨ عقوبات لخلوه من الاهانه والازدراء بأية مؤسسة دستورية .

وحيث ان المتهم قرر بالمحضر ان من حقه مناقشة المسائل الدستورية والقانونية وان الكتاب الذى الفه لم يكن فيه ازدراء او اثارة لأنه يعرض مسائل دسورية وقانونية يريد بها اصلاح ولا يريد بها اثارة او سخطا او حقدا ـــ وطلب الغاء امر الضبط والافراج عن المؤلف المتحفظ عليه .

وحيث ان الهيئة قررت اصدار القرار بجلسة اليوم الموافق ٣١ / ٨ / ١٩٨٠ .

وحيث انه بمطالعة المؤلف المتحفظ عليه تبين انه يقع فى ٢١٩ صحيفة وتشمل موضوعاته ثلاثة فصول غير المقدمة والكلمة الختامية ـ حوى الفصل الأول حديثا عن النظام السياسى ونظام الدولة ـ الديمقراطية ـ ديمقراطية السلطة التنفيذية ـ احادية السلطة التنفيذية وازدواج السلطة . وحوى الفصل الثانى اربعة مباحث الأول عن الاساس الاقتصادى والمبحث الثانى عن عناصر النظام الاقتصادى من تنمية شاملة مخططة وسيطرة الشعب على كل ادوات الانتاج وعلى الملكية . وانقسم هذا المبحث الى ثلاثة فروع ـ الفرع الأول عن الملكية العامة وملكية الشعب القطاع العام والفرع الثانى عن الملكية التعاونية والفرع الثالث عن الملكية الخاصة ـ ملكية رأس المال غير المستغل ـ وحوى هذا الفرع اطلالة على الماضى وصورا من الاستغلال الرأسمالى المصرى والاجنبى . وضوابط دستورية لحماية الوطن والمواطن من الاستغلال ـ والمبحث الثالث تحدث عن قطاع رأس المال المشترك والقطاع الاجنبى وذلك فى فرعين اولهما الدستور والقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ باستثمار المال العربى والاجنبى وذلك فى فرعين اولهما صح والثانى حوى نظرة على المشروعات المشتركة والاجنبية فى قطاعى الصناعة والمال والمبحث الرابع تحدث عن ديمقراطية الانتاج والخطة والقطاع العام وشمل الفصل الثالث المعنون بالنظام القانونى مبحثين ـ المبحث الأول عن الاستفتاء الشعبى وانقسم الى اربعة فروع ـ الفرع الأول ـ عن الاستفتاء على القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ بحماية الوطن والمواطن والفرع الثانى عن الاستفتاء على مبادىء حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى ـ وعن السلطات المطلقة للمدعى العام الاشتراكى فى مجال تطبيق القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بحماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى ـ وعن المدعى العام الاشتراكى ـ وسلطته فيما يتعلق بالنشاط الحزبى ـ وسلطات المدعى العام ـ الاشتراكى بالنسبة لعضوية مجلس الشعب والفرق بين المدعى العام والمدعى العام الاشتراكى ـ وعن عودة الى سلطات المدعى العام الاشتراكى بالنسبة لعضوية مجلس الشعب ـ وعن المدعى العام غير المدعى الاشتراكى الذى عناه الدستور فى المادة ١٧٩ منه وعن مسئولية المدعى العام الاشتراكى كما شرعها الدستور ـ وعن اختصاصات المدعى العام الاشتراكى كما سنها قانون حماية القيم من العيب ـ وعودة الى سلطات المدعى العام الاشتراكى على اعضاء مجلس الشعب وتأثير التشريعات الجديدة على حقوق وامتيازات اعضاء مجلس الشعب ـ والاحكام الخاصة بلجنة القيم فى اللائحة الداخلية لمجلس الشعب ـ وحوى الفرع الثالث ـ الاستفتاء على معاهدة السلام المصرية الاسرائيلية وعلى اسس تنظيم الدولة تدعيما للديمقراطية وعن لماذا الاستفتاء على المعاهدة ؟ وحل مجلس الشعب دون ضرورة تقتضى الحل والتناقض بين الاستفتاء والقرار بقانون الصادر تنفيذا له والمعدل للقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الاحزاب السياسية ـ ونظرة على القانون المنظم للاحزاب السياسية وعلى واقع النظام الحزبى ـ وعن امثلة من التاريخ على صناعة الاحزاب ـ وشمل الفرع الرابع الاستفتاء على ورقة اكتوبر (مايو سنة ١٩٧٤) ونظرة عامة على نظام الاستفتاء ـ وفى المبحث الثانى من الفصل الثالث تحدث المؤلف عن الدستور الدائم ودولة القانون

واستقلال القضاء ــ ولماذا الدستور الدائم سنة ١٩٧١ وحوى هذا المبحث فرعين أولهما عن علاقة السلطة التشريعية بالسلطة القضائية وثانيهما عن القاضى الطبيعى واسهام الشعب فى اقامة العدالة ــ واختتم بكلمة « الى اين ؟ » .

وحيث انه اذا كانت حرية الرأى التى كفلها الدستور الدائم الصادر فى سنة ١٩٧١ ترتكز اساسا على عقيدة اخلاقية مناطها انشاد الحقيقة واستهدافها الارشاد وتقويم الميل او الخطأ ... فانه ليست بحرية الرأى فى نظر هذا الدستور وكافة الدساتير فى المجتمعات الديمقراطية هى حرية الكذب والغش او هى حرية السخف و السخرية .. او هى حرية استعباد الشهوة والمصلحة .. او هى حرية نشر الشر والفساد .. او هى حرية الازدراء بالنظم والقوانين .. او هى حرية التحريض على كل ما هو قائم فى المجتمع .. واذا كان قانون العقوبات لا يتصدى بالعقاب لكل ما يقوله الكذاب او الغشاش فليس ذلك احتراما لحرية الفكر فيهما بل لعله ازدراء لهما فالكذب لا يدخل البته فى نظام صح نطاق حرية الفكر والرأى .

واذا كان النقد الذى قصده الدستور المصرى هو ذلك النقد الذاتى البناء ضمانا لسلامة البناء الوطنى .. مستهدفا صوب عينيه النقد النزيه **Fair** الذى ــ ليس فيه سبا او قذفا وليس فيه تحريضا او ازدراء ويلزم ان يكون صاحبه ملتزما فى طريقة تعبيره عن رأيه الحدود المعقولة فى القانون وان يصيغه صيغه ملائمة للموضوع والغرض .. وان يراعى فيه قدر التناسب المعقول ... والنقد الذى استهدفه الدستور واباحه لا يجوز ان يكون حيلة او فرصة للشتم او التشهير او التجريح او التحريض او الازدراء او الاثارة وهو ككل الحقوق ينتهى عندما يساء استعماله اولا عملا لحق النقد الا فيما شرع من اجله .

وحرية الرأى والفكر واستعمال حق النقد على نحو ما تقدم يتعين تجنبهما التحريض والاهاجة والاثارة ــ و جوهر التحريض الذى يجب على حرية الرى ان لا تتورط فيه وان ينأى عنه حق النقد ــ هو الايحاء ــ وفاعلية الايحاء هى اثارة الشك فيبعث الشك الفكر المضاد والمعارضة .

وحيث انه كما تقدم وكان الظاهر من مطالعة الكتاب المتحفظ عليه ان مؤلفه يحرض على عدم الانقياد للقوانين والاحترام الواجب لها ، واظهار رغبته بالزراية على التعديلات الدستورية والاستفتاءات الشعبية ... مشككا فى مشروعيتها وبالقدح فى اهدافها تبشيعا لها وافسادا لرأى الشعب فيها حتى لا ينفذ ولا ينقاد لها احد على الوجه الذى ينبغى جحودا منه فى مشروعية كافه القوانين والاجراءات التى اتبعت منكرا وجوب طاعتها ... فوصفها بأوصاف مشينة .. قاصدا بذلك اثارة الجمهور للانتقاض والانتقاص منها وعدم الانقياد لها وبث فى كتابه الكراهية فى نفوس الناس للنظام القائم ودعوتهم الى ازدرائه ليسوقهم الكره والازدراء الى التغيير .. وتوصل بهذا الى اهاجة مشاعر الكره والازدراء محرضا على نزع الولاء من النفوس ومهيجا على وجوب العصيان على موضع الاحتقار وانطلق فى كافة فصوله يبث الشر

والفساد .. ونشر التحريض والازدراء .. من خيال نفوره وانه حقيقة من ان مصر — مصر العظيمة — تنحدر الى الهاوية بدون قرار . وان هناك مخططا يستهدف الواقع المصرى وينال من الشرعية الدستورية القائمة فيها — وان هذا المخطط كسب جولاته على المستوى الفعلى منكرا كافة الانجازات الدستورية التى تمت بعد دستور سنة ١٩٧١ وجاحدا الارادة الجماهير الحرة فى جميع الاستفتاءات التى تمت ومحرضا على الازدراء بكافة النظم مثيرا لكراهية النظام — وكأنه نصب من نفسة وصيا على مؤسسات الدولة الدستورية وقيما على القائمين عليها .. والمحكمة ان تستعرض بعض فقرات من الكتاب المتحفظ عليه انما لبيان اى قصد خبيث وفاسد هوى بالمؤلف الى الحضيض من التحريض وبث السموم فى النفوس .. والخسة فى التعبير — فقال تحت عنوان ما اسماه « ديمقراطية السلطة التنفيذية » فى صفحة ٢٤ :

« على انه يبدو من متابعة التطورات أن هذه المحاولات سرعان ما اخذت فى التراجع لتتزايد باستمرار واضطراد السلطة الاحادية لرئيس الجمهورية ثم ليصبح رئيس الجمهورية وحده بعد ذلك فى اعقاب حرب اكتوبر سنة ١٩٧٣ محور القرار ومركزه ومصدره . وقد صدر العديد من الكتب ونشر العديد من الاحاديث والمقالات والدراسات وعقد الكثير من الندوات والمناقشات والقى العديد من المحاضرات حول الاحداث والتطورات والاتصالات والمباحثات والاجتماعات والمؤتمرات التى بدأت بعد حرب اكتوبر سنة ١٩٧٣ بفك الاشتباك الأول بين القوات المصرية والقوات الاسرائيلية فى يناير سنة ١٩٧٤ وانتهت الى عقد معاهدة السلام بين مصر واسرائيل فى ٢٦ مارس سنة ١٩٧٩ ورغم اختلاف المجالات التى تناولتها هذه المصادر وتنوعها وتعدد اتجاهاتها يكاد يكون اجماعها على ان رئيس الجمهورية فى مصر هو وحده الذى يتخذ القرار دون اعتبار لرأى مستشاريه ، ويمكن للباحث منذ ذلك الحين ان يرصد تزايدا مضطردا فى المواقف والقرارات المفاجئة التى سرعان ما تتبدل الى مواقف وقرارات مفاجئة أخرى تناقض سابقتها . كل هذا يتم فى غيبة كاملة عن الوزير المختص او عن مجلس الوزراء شريك رئيس الجمهورية فى رسم السياسة العامة للدولة والمسئول دستوريا عن كل ما يتخذه رئيس الجمهورية من قرارات ومثل هذه المواقف والقرارات المفاجئة كانت تمثل ارباكا واحراكا لكل الاجهزة الحكومية وكان رئيس الجمهورية يطلق على هذه السياسة احيانا سياسة الصدمات الكهربائية ...

وقد ألمح هيرمان اليتس السفير الامريكى السابق فى مصر ... الى نقاط هامة استخلصها من علاقاته الدولية واجتماعاته برئيس الجمهورية نسمح لانفسنا بأن ننقل منها ما يتصل بموضوع بحثنا :

١ — ان رئيس الجمهورية عمل مطولا مع هنرى كيسنجر متقبلا لنصائح وحلول وسط لم يكن مستشاروه انفسهم راضين عنها . ٢ — ان رئيس الجمهورية لا يظهر التسامح ازاء ابداء مساعديه ووزرائه اية معارضة لأفكاره . ٣ — ان رئيس الجمهورية يعتبر تصريحات المعارضة انتقادات موجهة اليه شخصيا . وقد قال فى نهاية الصفحة ٢٥ :

« ففى مجال السياسة الخارجية ترتب على انفراد رئيس الجمهورية باتخاذ القرار بعيدا عن وزرائه او مجلس الوزراء ودون مشورة مع المسئولين عن السياسة الخارجية الى استقالة وزير الخارجية فى نوفمبر سنة ١٩٧٧ بعد قرار رئيس الجمهورية المفاجيء الانفرادى بزيارة القدس وقد اعقب ذلك ايضا استقالة وزير خارجيه آخر فى مارس عندما كان فى رفقة رئيس الجمهورية فى الولايات المتحدة الامريكية ونضيف ايضا الى ذلك ان رئيس الجمهورية قد وجه النقد اكثر من مرة الى تصريحات صدرت من وزير الدولة للشئون الخارجية فى شان المفاوضات الجارية بين مصر واسرائيل فى شأن الحكم الذاتى واوضح علنية ان هذه التصريحات لا تعبر عن سياسته — اى سياسة رئيس الجمهورية وكأن لرئيس الجمهورية سياسة وللحكومة سياسة اخرى ... وتجمع المصادر على اختلاف المواقف خلال المحادثات المصرية الاسرائيلية بين رئيس الجمهورية ووزير الحربية حول الترتيبات العسكرية وان رئيس الجمهورية انفرد باصدار القرار فى شأنها وقد انتهى هذا الخلاف باستقالة الوزارة واعادة تشكيلها مع تعيين وزير حربية جديد . كما تحدث المعلقون طويلا عن تغيب رئيس الوزراء اكثر من مرة عن المحادثات التى اجراها رئيس الجمهورية مع بيجين فى مصر بدعوى المرض وقد كان لهذا الاتجاه انعكاسه ايضا على السياسة الداخلية اذ اصبح لايقف على هرم السلطة الذى اقامة رئيس الجمهورية سوى رجل واحد ... ومن هنا يمكن القول بأن هذا الاتجاه صح ... ومن ثم اصبح كل نقد يوجه الى الحكومة موجه الى رئيس الجمهورية ذاته « ومن هنا يمكن القول بأن هذا الاتجاه الى تكريس نظام احادية السلطة التنفيذية قد وصل بنا الى صورة من الخلط بين النظام والسلطة ... وتأخذ الصورة ابعادا اكثر خطورة مع تولى رئيس الجمهورية رئاسة حزب الاغلبية اذ يصبح بيده امر السلطة التشريعية وتتجسد فيه السلطة التنفيذية والتشريعية معا ... وتصبح دولة المؤسسات مجرد شعار لايحمل من الحقيقة شيئا... » .

واورد فى الصحيفة ٥٢ تحت عنوان « الملكية العامة » ملكية الشعب « القطاع العام » الدولة تعود بعد كل هذه السنوات الطويلة من نضال الشعب المصرى ليمتلك كل مقدراته الى نفس المهمة ، دعم البنية الاساسية ثم تحفيز القطاع الخاص الاجنبى والمصرى على الاستثمار ... وهكذا بدلا من ان تدور العجلة الى الامام تشدنا الى صور الماضى عندما نشأ القطاع العام لا ليكون اداة تنمية حقيقية ولكن ليكون خادما لسادة العصر من مستعمرين واقطاعيين ... فبينما ينص الدستور فى المادة ٣٠ على ان يقود القطاع العام التقدم فى جميع المجالات ويتحمل المسئولية الرئيسية فى خطة التنمية يبادر وزير الاقتصاد ويعلن ان القطاع الخاص هو صلب التنمية الاقتصادية يشاركه فى ذلك القطاع الاجنبى فأى تجنى اكثر من ذلك على الدستور » .

وقال تحت عنوان « نظرة على المشروعات المشتركة » فى الصحيفة ١٠٣ :

« وبعد ذلك فناقوس الخطر يدق بأن قلاع الصناعة المصرية التى شيدها القطاع العام بكفاءة

رجاله الذين شكلتهم التجربه ، بمئات الآلاف من مديرين وخبراء وفنيين وعمال هذه القلاع الذى (تقر ثروته) صح . تعد ثروة قومية استطعنا ان نحققها فى فترة معينة من تاريخنا تترنح وتتمايل تحت ضربات قاصمة تنهال عليها من كل الجبهات فى الخارج والداخل ويزيد الخطر مع كل يوم بان تتساقط وتنهار هذه القلاع التى حمت مصر فى احلك سنين عمرها ١٩٦٧ ـ ١٩٧٣ ، واسمح لنفسى ان انبه بأن التاريخ لن يغفر لهذا الجيل الذى ترك هذه القلاع المصرية الصميمة تتساقط والخطر شامل لكل القطاع الوطنى » .

وتحت عنوان الاستفتاء على القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ بحماية الوطن والمواطن وفى الصحيفة ١٣٩ قال :

« ونعود مرة اخرى الى التساؤل عن دوافع ومبررات هذا الاستفتاء فالقرار بقانون الذى صدر كان يمكن ان يقره مجلس الشعب وقد كان قائماومجتمعا خلال هذه الفترة ـ ١٨ ، ١٩ يناير ـ وللحكومة فيه اغلبية ساحقة ـ وكان من الممكن ان يصدره رئيس الجمهورية استنادا الى قانون التفويض او الى قانون الطوارىء ولكن رئيس الجمهورية تجاوز كل هكذا ليصدره استنادا الى المادة ٧٤ من الدستور ولا يخرج الامر فى ذلك عن فروض ثلاثة :

اولها : ان هذا الاستفتاء قصد به رئيس الجمهورية ان يكون اقتراعا بالثقة به بعد حوادث ١٨ ، ١٩يناير . ثانيها : ان تستخدم نتائج الاستفتاء استخداما سياسيا فى التأثير على اى اتجاه لتعديل هذا القرار بقانون او الغائه او عدم تطبيقه لتجاوز الشرعية بدعوى انه بعد الاستفتاء اصبح يمثل ارادة الشعب . ثالثها : ان تكون محاولة سياسية لاسباغ طبيعة الزامية على موضوعات الاستفتاء ـ ويكشف عن هذا الاتجاه الرسالة التى وجهها رئيس الجمهورية فى ١١ نوفمبر سنة ١٩٧٩ الى مجلس الشعب ومجلس الوزراء ومجلس القضاء حول تنفيذ المبادىء السته التى اقرها الشعب فى استفتاء لاحق جرى فى ١٩ ابريل سنة ١٩٧٩ .... واقول ان ما جاء فى كتاب رئيس الجمهورية يمثل نظرية جديدة فى الفقه الدستورى بل هو قلب لكل المفاهيم الدستورية رأسا على عقب « فمجلس الشعب الذى اناط به الدستور سلطة التشريع يصبح مجرد هيئة تشرع بما تسفر عنه الاستفتاءات وقد يفضى بنا ذلك الى نتيجة خطيرة وهى ان تصبح المؤسسات الدستورية مجرد شواهد او رموز تتلقي وكالة امرة عن طريق الاستفتاءات التى تعقد بين الحين والحين وهذا امر جد خطير » .

واورد بالصحيفة رقم ١٦٤ تحت عنوان الاستفتاء على مبادىء حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى :

« قد يكون من حق رئيس الجمهورية ان يقول ان نظاما معينا قد يكون اجدى وانفع للشعب من نظام آخر . ولكن اذا كان هذا النظام يتعلق بالاساس الذى قام عليه الدستور الدائم فانه يتعين التزام

الطريق الذى رسمه الدستور لتعديل مواده واحكامه ، ولكن النقد يوجه الى هؤلاء الذين يتلقفون كل كلمة او عبارة تصدر عن رئيس الجمهورية ليجعلوا منها قاعدة حاكمة ولو تناقضت مع احكام الدستور ذاته » .

وقال فى الصحيفة ١٦٧ :

« وهذه الدعوى تحمل الخطر كل الخطر على الحقوق والحريات التى كفلها الدستور وتعطى الاغلبية الحزبية داخل مجلس الشعب ــ والتشريع فى يدها ــ سلاحا يمكن ان تسكت به كل صوت معارض وان تصيب به الحياه السياسية بالشلل وان تدور بهذه الدعوى حول النصوص والاحكام الدستورية لتشل فاعليتها وتفرغها من كل مضمون وهذا السلاح لا حدود له لاستخدامه ولا حدود للادعاء به وقد نعرف متى بدأ ولكن لايمكن التكهن بأين ومتى يتوقف ؟

واورد تحت عنوان مسئولية المدعى العام الاشتراكى فى الصحيفة ١٩٩ :

« واذا كانت اشاعة الديمقراطية فى كل اجهزتنا السياسية والشعبية والاقتصادية والاجتماعية بما تعنيه الديمقراطية من حوار حر وجاد تبرز من خلاله كل الاراء والاتجاهات بحيث يأتى القرار صادرا عن التقرير الحر للمحكومين وليس طبقا لاملاء الحاكمين ، واذا كان النظام الديمقراطى الذى جعلته المادة الاولى من الدستور هو النظام السياسى للدولة يعتبر المعارضة ركنا من اركان النظام السياسى ، ليس وجودها أمرا يتسامح به الحاكم او ينكره حسب تقديره الشخصى ، او تتحرك حسب ما يرسمه بالقدر الذى يحدده ، وانما هى جزء اساسى من بناء الدولة الديمقراطية بحيث يتعطل جهاز الحكم اذا تعطلت المعارضة او حوصرت . اذا كان ذلك هو جوهر نظامنا السياسى فان هذا الجوهر تهدره النزعات الانفرادية والتصرفات الغاضبه والتدخلات المغرضة للسلطة واجهزتها .

وقالت الصحيفة ٢١٤ تحت ذات العنوان :

« وامام اصرار الحزب الحاكم على اصدار قانون حماية القيم من العيب بهذا التصور لمهمة المدعى العام الاشتراكى تلح على عبارة مأثورة عن جيفرسون وهومن رواد الدستور الامريكى فى مذكراته عن ولاية فرجينيا « ان تجميع السلطات فى يد واحدة هو عين الاستبداد ولن يخف من ذلك ان هذه اليد هى يد جماعة منتخبة من الناس فان مائة وثلاثة وسبعين مستبدا لايقلون خطورة ولا جورا عن مستبد واحد » .

وفى الفرع الثالث المعنون بالاستفتاء على معاهدة السلام المصرية الاسرائيلية وعلى اسس تنظيم الدولة قال فى الصحيفة ٢٣٤ من الكتاب :

« فالهدف من عرض معاهدة السلام على الاستفتاء يحتمل فروضا تتفق مع طبيعة هذه المعاهدة وما اثارته من ردود فعل وانعكاسات مختلفة سواء فى الداخل او فى المنطقة العربية او على المستويات العالمية واول هذه الفروض ان يكون الاستفتاء عملية سياسية مجرده يستهدف بها رئيس الجمهورية ان يستعرض التأييد الشعبى الساحق للخطوات التى اتخذت وانتهت الى توقيع المعاهدة وثانى هذه الفروض التدليل بهذا التأييد الشعبى الساحق على ان الاصوات التى عارضت المعاهدة فى مجلس الشعب قد فقدت قواعدها الشعبية . وقد برر هذا الغرض ربط الاستفتاء بحل مجلس الشعب والتركيز فى انتخابات المجلس الجديد على التخلص من الافراد الذين سماهم البعض « الشواذ » وهم الاعضاء الذين صوتوا ضد المعاهدة ـــ على ان الفرض الخطير ان يكون الهدف من الاستفتاء هو اعطاء هذه المعاهدة صفة تفوق قوة القانون الداخلى بدعوى ان ارادة الشعب المتمثلة فى الموافقة عليها هى ارادة ملزمة تفوق فى الزامها كل الوسائل التشريعية الاخرى .... وقال فى الصحيفة ٢٣٦ .. من ثم فتوجيه النقد الى المعاهدة المصرية الاسرائيلية بأى صورة من الصور تعتبر فى حكم التشريع المنظم للدعاية الانتخابية جريمة يعاقب عليها القانون بالحبس .. كما يعتبر هذا النقد جريمة من الجرائم الانتخابية التى يحرم مرتكبوها من مباشرة الحقوق السياسية .. وهكذا يقنن الاستفتاء بالموافقة على معاهدة السلام الى اضفاء حصانة خاصة على المعاهدة ودفع كل مساس بها .. وعزل كل حزب وكل قيادة وكل مرشح فى الانتخابات يدعو اويحبذ او يروج بأى طريقة من طرق العلانية لمبادىء او اتجاهات او اعمال تتعارض مع هذه المعاهدة » .

واورد بالصحيفة ٢٣٨ :

ولا نمل من تكرار القول بان الاستفتاء الذى قصده الدستور الدائم هو استفتاء استشارى ولا يمكن ان يحمل معنى آخر .... وان هذا الاستفتاء لا يمكن ان يتجاوز مجرد استعراض لاكثرية ساحقة لدعم موقف رئيس الجمهورية فى مواجهة معارضى المعاهدة فى الداخل والخارج ، والتخلص من معارضى المعاهدة فى مجلس الشعب .

وبالصحيفة ٢٣٩ قال :

والعودة مرة اخرى الى الاستناد على هذه المادة الاستثنائية ـــ ١٥٢ من الدستور تمثل سابقة خطيرة قد تدفع بالامور دفعا الى شكل من اشكال ممارسة السلطة عن طريق الاستفتاء ، والتاريخ الدستورى يحمل الدلالة على ان مثل هذه الاستفتاءات ذات الطبيعة الالزامية او تلك التى كان يسبغ عليها هذه الطبيعة كانت الواجهة التى تختفى وراءها اشد صور الحكم فردية وديكتاتورية .

وتحت عنوان حل مجلس الشعب دون ضرورة تقتضى الحل قال فى الصحيفة ٢٤١ :

« والقول بان حق اجراء استفتاء لحل مجلس الشعب هو حق من حقوق رئيس الجمهورية لايعنى بأى حال من الاحوال اطلاق هذا الحق للنوازع الشخصية او الاعتبارات الذاتية ... وينبنى على هذا انه يتعين فى مثل هذه الحالة ان يكون الشعب الذى يطلب منه ابداء الرأى فى حل مجلس الشعب على علم بالاسباب التى حملت رئيس الجمهورية على مثل هذا الطلب وبالضرورة التى اقتضته » .

ويقول فى الصحيفة ٢٤٢ :

« مظاهرة تهتف بحياة رئيس الجمهورية والحكومة تعبر عن اغتباطها بهذا الاجماع الشعبى ومظاهرة تأييد لخطوات رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الشعب يعبر عن استعداد المجلس للسير مع رئيس الجمهورية ... وقلة معارضة تضيع فى موجات الهتاف والتأييد فأين وجه الضرورة واين موضوع النزاع الذى نشب بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية الذى يبرر صدور قرار رئيس الجمهورية فى اليوم التالى بدعوة الناخبين للاستفتاء على حل مجلس الشعب وهل من الطبيعى ان يربط الاستفتاء بين نقيضين « وفى رأينا ان الامر لا يحتاج الى تعليق فقد عرض الاستفتاء على حل مجلس الشعب دون ان تتوافر المقومات الدستورية لعرض هذا الموضوع على الاستفتاء ـــ وربط بالاستفتاء على معاهدة السلام .. ـــ هذه المعاهدة التى اخذت كل اجهزة الدولة تمهد لها منذ مبادرة زيارة القدس فى نوفمبر سنة ١٩٧٧ والتى اصبحت محور الحكم والسياسة والتى اعدت كل الترتيبات ليتم الاعلان عن الموافقة عليها فى الاستفتاء باغلبية تكاد تكون اجماعامن الشعب ٩٩٫٩ ٪ وكان لابد ان تتم الموافقة على اى موضوع اخر يرتبط بهذه المعاهدة فى استفتاء واحد ... وحل مجلس الشعب ذاته يمثل سابقة خطيرة بصرف النظر عن الشك فى سلامة اسانيده الدستورية او انعدام اسانيده كلية .... وحق الحل هذا واستخدامه بغير مقتضى ولغير ضرورة له سوابقه الخطيرة فى التاريخ الدستورى قبل الثورة فقد اتخذ الملك من هذا الحق سلاحا ليضرب القوى الشعبية واسكات كل معارضين لسلطته الشخصية وخلق كيانات حزبية يستخدمها وقتما يشاء وعندما يشاء ـــ وعن طريق حل مجلس النواب واقالة الوزارة واجراء انتخابات مزيفة اصبح الملك محور الولاء ومحور الرجاء ، اوامره سياسة ورغباته مجابه وتصرفاته مبررة حتى وصل البعض الى اضفاء قدسية على جموحه ونزواته وهكذا شهدت مصر خلال الفترة من ١٩٢٤ ـــ ١٩٤٥ ابشع صور الحكم الفردى فى ظل واجهة مزيفة من الدستور والديمقراطية كما اورد تحت عنوان نظرة على القانون المنظم للاحزاب السياسية بالصحيفة ٢٥٩ :

« وواقعة قيام رئيس الجمهورية بتشكيل حزب وتولى رئاسته تثير الكثير من الجدل الدستورى والموضوعى فمثل هذا الوضع يخالف الاوضاع الدستورية المستقرة والمتعارف عليها ... وهذا ما يجرى فى الديمقراطيات التى تأخذ بنظام تعدد الاحزاب اما ما جرى فى مصر فهو عكس ذلك تماما فرئيس الجمهورية قد تم ترشيحه وجرى الاستفتاء على اسمه وتولى رئاسة الجمهورية فى ١٦ سبتمبر سنة ١٩٧٦ من

منطلق قومى .. وقد كان من طبيعة الامور ان يلتزم هذه الصفة التى تولى الرئاسة على اساسها حتى انتهاء مدته الدستورية لان هذه الصفة كانت فى التقدير والحسبان عند الترشيح وعند الاستفتاء ولكن رئيس الجمهورية نحى كل ذلك جانبا وشكل حزبا وتولى رئاسة هذا الحزب ولم يكد يكتمل عامان على رئاسته للجمهورية ومن ثم يمكن القول فى هذه الحدود ان رئاسة رئيس الجمهورية لحزب الاغلبية يخل بحكم دستورى صريح ...

وقال فى الصحيفة ٢٦٣ :

« ان وجود رئيس الجمهورية على رأس الحزب الحاكم وخاصة بعد تعديل الدستور واطلاق مرات اعادة توليه الرئاسة بعد ان كان الدستور يقصر اعادة انتخابه على مدة واحدة تاليه ومتصلة — مثل هذا يجعل من الاستحالة العملية ان يصل حزب اخر الى الحكم ليطبق برامجه وسياسته ويجعل تبادل الحكم بين حزب الاغلبية واحزاب المعارضة امرا غير متصور » .

وسرد المؤلف مثالين من التاريخ على صناعة الاحزاب اولهما فى تركيا فى ظل قيادة مصطفى كمال اتاتورك وثانيهما فى السنجال فى ظل رئاسة الرئيس سنجور واشار الى فشل كل شىء مصطنع .

كما اورد المؤلف فى الفرع الرابع تحت عنوان الاستفتاء على ورقة اكتوبر فى الصحيفة ٢٧٥ :

« ما قاله رئيس الجمهورية فى خطابه فى مجلس الشعب فى ١٤ مايو سنة ١٩٨٠ حول الاستفتاء من انه وضع وثيقة قيام الدولة وحدود كل السلطات فى النقاط التسع واذن هذه ارادة الشعب وان على جميع السلطات الالتزام بارادة الشعب فان هذا القول يرتب نتائج خطيرة .. وهذه نتيجة تقلب المفاهيم الدستورية والقانونية لان الاستفتاء بذلك يسلب المؤسسات الدستورية ما يدخل فى اختصاصها ويخول رئيس الجمهورية ما لا يدخل فى اختصاصه فى اغفال كامل للاوضاع والاجراءات الواردة فى الدستور وكل ذلك بدعوى الارادة الشعبية المتمثلة فى الاستفتاء » .

واورد المؤلف فى خاتمة كتابه تحت عنوان (مصر الى اين ؟) فى الصحيفة ٣١٢ فان « محصلة ما شاهدنا خلال رصدنا للواقع على ضوء المقومات الاساسية للدستور الدائم تنبىء بان هناك مخططا يستهدف الواقع المصرى اقتصاديا واجتماعيا وفكريا وذلك عن طريق فرض نظام واقعى جديد يكون بديلا عن الشرعية الدستورية والمخطط يجرى تنفيذه خطوة خطوة وكأن الادوار فيه موزعة ثمة قوة تتولى قيادة وانجاز خطوات التغيير الفعلى وثمة قوة تضفى عليها التبرير الفكرى او التشريعى بعد ان تقع فعلا وقد كسب المخطط اغلب جولاته على المستوى التشريعى ثم كسب جولته فى الاستفتاء الذى جرى فى مايو سنة ١٩٨٠ على تعديل الدستور بالنسبة المئوية المعهودة ٩٨ر٩٦ ٪ .... وعبارة تذويب الفوارق بين

الطبقات التى اصبحت مجرد نص ميت مع التحولات الاقتصادية التى جرت متتابعة ومضطردة منذ سنة ١٩٧٤ ــ وبعد ان اطلق العنان لرأس المال الخاص ــ مصرى واجنبى ليربو بأرقام فلكية ليصبح فى مصر اعداد من المليونيرات اضعاف ما عرفته فى كل تاريخها بينما تتردى اغلبية الشعب فى هاوية الفقر بدرجه مخيفة ... وتكشف المناقشات التى دارت فى مجلس الشعب فى ١٨ يونية ١٩٨٠ عن الخطة المحكمة التى تكفل ان يأتى تشكليل هذا المجلس « مجلس الشورى او مجلس العائلة » بالصورة التى اريدت له ولو كان فى ذلك اهدار لكل الاحكام والمبادىء الدستورية المتعارف عليها .

والحق والقانون شيء وما يريده الواقع شيء اخر فقد ادخل الانتخاب ــ بالقوائم الحزبية وبالاغلبية المطلقة تشريعنا الانتخابى ليكون الاداه الطيعة لهذا الواقع الجديد فى السيطرة على كل انتخابات المنظمات السياسية والشعبية على اختلاف صورها .. » .

ولم تغفل التعديلات الدستورية الجديدة الصحافة ولا مانع من ان تصبح الصحافة سلطة رابعة فى الدستور فالمطلوب عنوان فى الدستور تندرج تحته الاحكام التى تسمح بترويض هذه السلطة والسيطرة عليها كنقابه وافراد وفكر ورأى عن طريق ما يسمى بالمجلس الاعلى للصحافة وهذا المجلس سيكون هو السلطة فعلا وليست الصحافة هى السلطة ثم اتباع الصحافة بعد ذلك لمجلس الشورى الجديد ... كل ذلك لتصبح الحركة السياسية والفكرية كلها فى مصر منضبطة مع ايقاع خطى الطبقة المسيطرة الجديدة ، يجرى كل هذا فى اهدار كامل لاستقلال المنظمات النقابية الامر الذى كفله الدستور باعتباره مظهر الديمقراطية وجوهرها .

وقد شملت التعديلات الدستورية فيما شملت فتح الطريق لرئيس الجمهورية لشغل مركز رئاسة الجمهورية مدى الحياة بعد ان كان الدستور يقصر اعادة الرئاسة لمدة متتاليه متصلة واحدة . وتأييد شغل هذا المنصب يتنافى وطبيعة النظام الجمهورى نفسه ويهدم جوهره واساسه وما من دستور جمهورى ديمقراطى فى العالم الا ويحدد مرات التجديد كى لا يتحول رئيس الجمهورية الى ملك غير متوج .

ويبقى من التعديلات الدستورية بعد ذلك النص على تعدد الاحزاب وسيبقى هذا النص الدستورى ميتا طالما ظل القانون المنظم « لصناعة » الاحزاب السياسية قائما على النحو الذى عرضنا له وطالما استمر تكريس نظام السلطة « تشخيص السلطة » هذا النظام الذى يفرغ كل المؤسسات سياسية ودستورية من مضمونها الديمقراطى ويجعل منها مجرد اشكال وصور .

ويواكب التعديلات الدستورية امعان فى تكريس السلطة الشخصية فيعلن رئيس الجمهورية فى خطابه امام مجلس الشعب فى ١٤ مايو سنة ١٩٨٠ وهو يزف البشرى بتصحيح مسار التاريخ المصرى منذ مائة عام بانهاء حالة الطورىء ــ بانه قرر ان يتولى رئاسة الوزارة بنفسه ولا اجدنى فى حاجة لمناقشة

هذا الواقع الجديد فالسابقة التى جرت فى سنة ١٩٧٣ بتولى رئيس الجمهورية رئاسة الوزارة كانت موضع النقد الشديد ... وغياب رئيس وزراء مسئول امام مجلس الشعب ورئيس الجمهورية غير مسئول امام مجلس الشعب تصبح معه المسئولية التضامنية للحكومة عملا فى حكم العدم ... هذا الى جانب ان هذا الوضع يعطل قيام مؤسسة دستورية هى الحكومة ...

كل هذا يجرى فى مصر وآلة الاستفتاء تدور لاستكمال هذا الواقع الجديد تحت شعارات براقة من الديمقراطية وسيادة الشعب والارادة التى تفوق فى الزامها كل الوسائل التشريعية الاخرى .

وحيث انه لما كان ما تقدم وكان الثابت من مطالعة المحكمة للمؤلف المتحفظ عليه ان كاتبه من منطلق حقد جامح اسود ... كتب فشوه النظام الدستورى القائم ... وحرض على عدم الانقياد للقوانين والاحترام الواجب لها وازدادت ضراوته عندما نصب نفسه وصيا على مصر ودستورها وقيما على مؤسساتها الدستورية ومن ثم فان ما تضمنه الكتاب المذكور موضوع الضبط يكون الجرائم المنصوص عليها فى المواد ١٠٢ مكرر ، ١٧١ ، ١٧٤ ، ١٧٦ ، ١٧٧ من قانون العقوبات وهى جرائم لا تتطلب تداول المطبوعات المتضمنه التحريض وعدم الانقياد للقوانين التى من شأنها تكدير الامن والسلم العام بل تكتفى بمجرد حيازتها او احرازها اذا كانت معدة للتوزيع او اطلاع الغير عليها .

وحيث انه لكل ما تقدم يكون امر الضبط فى محله متعينا تأييده اعمالا لنص المادة ١٩٨ عقوبات التى يشترط ارتكاب اية جريمة باحدى الطرق التى اشارت اليها .

لذلـــــك

قررنا تأييد امر كتاب « مصر الى اين » لمحمد عبد السلام الزيات .

امين السر   رئيس المحكمة

احمد نبيـــل الهلالى
الدكتور يحيى الجمل
الدكتور عبد الحليم مندور
عبد الله الزغبى
مراد الشعبينى
المحامون

مذكرة الدفاع فى الدعوى المقامة بعدم الإعتداد
بأمر الضبط ونشر الكتاب

ملحق (٣)

محكمة جنوب القاهرة الابتدائية
الدائرة العاشرة المدنية

مذكـــرة

بدفـــاع :

السيد الاستاذ الدكتور / محمد عبد السلام الزيات — مدع

ضـــــد

١ ــ السيد / وزير الداخلية بصفته
٢ ــ السيد / وزير العدل بصفته — مدعى عليهما

فى القضية رقم ٣٠٦ لسنة ١٩٨١ المحدد لها جلسة ١٨ / ٣ / ١٩٨٢

الوقائـــــع

تتحصل واقعات هذه الدعوى فى انه بتاريخ ٢٠ / ٨ / ١٩٨٠ قامت مباحث امن الدولة بضبط ملازم المصنف العلمى « قراءات وخواطر فى دستور سنة ١٩٧١ ــ مصر الى اين ؟ ــ تأليف الاستاذ (المدعى) وما زالت المطبعة تدور به ، وقد امر السيد المحامى العام بنيابه امن الدولة العليا فى نفس التارخ باقرار عملية الضبط .

وقد عرض الامر على السيد / رئيس محكمة جنوب القاهرة الابتدائية ، فتح المحضر بتاريخ ٢٥ / ٨ / ١٩٨٠ ثم اصدر قراره بتأييد امر الضبط فى ٣١ / ٨ / ١٩٨٠ ... قد تضمن هذا القرار عبارات والفاظ فى وصف المصنف العلمى المضبوط ومؤلفه ، غريبة على الاسلوب القانونى ، ومجافية للذوق القضائى وتخرج عن الاصول المرعية فى المجادلة والتسبيب .

ولما كان اجراء ضبط الكتاب ومنع نشره وكذلك قرار تأييد الضبط قد خالف كلاهما احكام الدستور والمبادىء العامة فى القانون والذوق القضائى الرفيع ، واهدر حرية الفكر والبحث العلمى وابسط حقوق الانسان ... بما يتأذى له الضمير العام للامة ، مما يتعين معه عدم الاعتداد باجراءات الضبط وقرار التأييد والاذن للمؤلف بنشر مصنفه العلمى . وعلى هذا اقام المؤلف هذه الدعوى بطلب عدم الاعتداد باجراءات ضبط وقرار تأييد ضبط الكتاب المذكور وتسليمه له لنشره مع الزام المدعى عليهما بالمصروفات مقابل اتعاب المحاماه .

واثناء تداول نظر الدعوى طلب الحاضرون عن الاستاذ المدعى ، ضم القضية رقم ٥٧٣ لسنة ١٩٨٠ حصر امن الدولة ، التى احيلت للمدعى الاشتراكى فى ٢٩ / ١٠ / ١٩٨٠ — برقم ٢٠٣٤ بشأن اقامة الدعوى ضد الاستاذ المدعى طبقا لقانون العيب ، فيما يتضمنه المؤلف المضبوط — محل هذه الدعوى — من مخالفات والقضية المطلوب ضمها لم يجر فيها اى تحقيق مع المدعى ، ولم يبت فيها حتى تاريخه مما يؤكد ان المدعى الاشتراكى لم يجد فى المؤلف المضبوط اية مخالفات .... وللآن لم يتم ضم هذه القضية .

وقد دفع الاستاذ الحاضر عن الحكومة الدعوى بعدم القبول لرفعها على غير ذى صفة ، وبعدم جواز نظر الدعوى لسابقة الفصل فيها وبعدم اختصاص المحكمة لان الاختصاص فى التصرف فى الاشياء المضبوطة مرده الى محكمة الجنح المستانفة منعقدة فى غرفة مشوره .

هذه هى واقعات الدعوى رأينا ايجازها لعدالة المحكمة بيانا للحق .

الدفـــــاع

فى عصور الظلمة التى تمر بالامم آنا بعد آنا يعمد الباطشون البغاه الى تقييد حرية القول والكتابة . وفى سبيل هذا التقييد يصلون ارباب الاقلام حربا لا رحمة فيها ولا هواده فمن ارهاق ، الى سجن ، الى نفى وتشريد . وهم فى حربهم هذه يندفعون ضد الكتاب كاشرة انيابهم ، محمرة عيونهم ، مفتوحة خياشيمهم اشبه الاشياء بالكواسر المفترسة حين يضربها منظر الدم فيهيج فيها كل غرائزها الوحشية . ولا يهدأ لهم من بعد ذلك بال ولا يطمئن لهم خاطر الا اذا اطمأنوا الى انهم حطموا تلك الاقلام الى غير عودة الى الكتابة ، واذلوا نفوس حملتها اذلالا لا قومة لهم من بعده » .

« هذه الغرائز المفترسة التى تهيج فى نفوس البغاة لحرب القلم وحملته لا تهيج فيهم لمحاربة اية قوة اخرى من القوى بالغا مايبلغ اصحابها من العز والمكانة . والقلم ليس إلاتلك القضية الضئيلة يسطر بها صاحبها ما يجول فى خاطره وما يمليه عليه خياله او يتسق لمنطقه . وكل ما يسطره القلم انما يسطره على ورقه يتناولها من الناس من شاء فيتلو ما فيها وله بعد ذلك ان يحتفظ بها ان شاء او يلقيها الى حيث شاء . والامر كذلك سواء اكانت هذه الورقة جريدة او مجله اوكتابا من اى صنف من الكتب . فما عسى ان تنشر هذه الورقة حولها من القوة التى يخافها العالم الظالم حتى يحشد لمقاومتها كل هذا الجند الذى يحشد ويسخر فى سبيل محاربتها كل نظم الجمعية بأسمائها من قانون وعداله وشرطه وسجون ومشانق ، وما هو اكبر من ذلك من الوان الارهاب والارهاق ؟ وهل انتصر الظالمون يوما على القلم وارائه ؟ ام كان للقلم النصر دائما آخر الامر وباء مطاردوه بالخيبة والخذلان ، وخلفوا من ورائهم اسوأ الذكرى واتعس الاثر ؟

من كتاب ثورة الادب للدكتور محمد حسين هيكل ــ الطغاه وحرية القلم » .

الجــــزء الاول
الرد على الدفــــوع المشـــارة من الحكومة :

اولا : فى الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها على غير ذى صفة :

جاء بمذكرة الحكومة ان الدعوى تفتقد ركن الصفة بالنسبة للمدعى عليه الاول « وهو وزير الداخلية » هو شرط لازم لقبول الدعوى يتعين تحقيقه بالنسبة لطرفيها ، مدعيا عليه ، وان وزارة الداخلية لاصفة لها فى هذا الامر لان دورها يقتصر على الحفظ على النسخ المطبوعة وعرض الامر على الجهة المختصة وهو نيابة امن الدولة وهى التى اصدرت امر الضبط ، وعرضت الامر على رئيس المحكمة ومن ثم تعتبر منبته الصلة بالخصومة .

وهذا القول غير صحيح ، لان امر الضبط لا يصدر من النيابه ، بل يصدر من رجال الضبطية القضائية الذين يمثلهم وزير الداخلية ، فصريح نص المادة ١٩٨ عقوبات هو انه :

« اذا ارتكبت جريمة باحدى الطرق المتقدم ذكرها جاز لرجال الضبطية القضائية ضبط كل الكتابات والرسوم والصور .... » .

ويجب على من باشر الضبط ان يبلغ الامر الى النيابة العام ، فان اقرته ، فعليها ان ترفع الامر الى رئيس المحكمة الابتدائية او من يقوم مقامه ... »

ويصدر رئيس المحكمة قراره فى الحال بتأييد امر الضبط او بالغائه والافراج عن الاشياء المضبوطة ... » .

فصريح النص ، هو ان الضبط عمل يمارسه رجال الضبطية القضائية ودور النيابه فيها دور اقرار امر الضبط ، وليس الامر بالضبط ، على النحو الذى تؤكده عبارة النص ، ومعنى ذلك ان لرجال الضبط دورا ملحوظا يعتبر مرحلة اساسية لصدور القرار المدعى بعدم الاعتداد به ، وهم الجهة التى ناط بها القانون عملية الضبط فى ذاتها ومن ثم يكون لهم صفة فى كل دعوى توجه الى هذا القرار ، وبغيرهم لا يستقيم الامر ولا يتصور صدوره .

ولو اراد الشارع المعنى الذى تقول به الحكومة ، لاستبدل بعبارة النص عباره اخرى بان قال ، اذا ارتكبت جريمه باحدى الطرق المتقدم ذكرها لجاز لرجال الضبطية القضائية رفع الأمر الى النيابه العامة لتأمر بضبط كل الكتابات كما هو الشأن فى كل الاجراءات القضائية المتعلقة بالتحقيق الجنائى والتى يلزم فيها صدور امر من النيابة .

اما ترخيص رجال الضبطية القضائية بضبط الكتابات ابتداء ، فهو منهج متميز فى التشريع يختلف عن اعمال التحقيق الجنائى الذى لا يجوز لرجال الضبطية القضائية مباشرتها الا باذن مسبق من النيابة العامة .

وهذا الخلاف بين الامرين هو الذى حدا بالمدعى الى اختصام وزير الداخلية باعتباره الرئيس الاعلى للرجال الذين باشروا فعل الضبط .

ومهما يكن من قول ، فان الثابت فى طلبات المدعى ان ثانيهما قد تضمن طلب الحكم بالزام المدعى عليهما بتسليمه اصل كتابه المضبوط لنشره ، وهو طلب لا صفة لاحدفيه الا لوزارة الداخية التى باشرت فعل الضبط وتحفظت على ملازم الكتاب ، ويتعين عليها اخيرا الا تتعرض للمدعى فى نشر مؤلفه اذا حكم لصالحه .

فطلب التسليم موجه اليها مباشرة ، وبذلك لا يجوز لها ان تدفع الدعوى بعدم القبول ، لانتفاء اساس هذا الدفع بتحقق صفة لها على النحو الذى اسلفناه .

« ومن ثم يكون هذا الدفع منقولا عن موقفه خليق بالرفض » .

اما الشق الثانى من هذا الدفع ، والمتعلق بعدم وجود صفة لوزير العدل :

فهو بدوره مردود ، ذلك ان طلب التسليم موجه اليه كذلك لانه رئيس الجهاز القائم على تنفيذ القرارات والاحكام ورئيس الموظفين المنوط بهم حفظ النسخة المودعة بملف الدعوى .

وصدور الامر بالضبط ، لاينفى ان نسخته الاصلية مودعة فى الملف الذى طرح على رئيس المحكمة الذى اصدر القرار بتأييد امر الضبط . وانتهى دوره كقاض ، باصدار هذا القرار . وبقى الملف فى حوزة الكاتب المختص وهو من اعوان القضاء الذى ينظم قانون القضاء احوالهم ، ويجعل الوزير المدعى عليه الاول ، رئيسا لهم وممثلا قانونيا فى كل طلب تسليم يوجه اليهم .

يضاف الى ذلك ان الغاية من اختصام وزير العدل بصفته الرئيس الاعلى لجهات القضاء ، هو اعتباره الممثل القانونى للوزارة فى الخصومة ، ولا ينطوى على حديث فى شأن تبعيه رجال القضاء له ورئاسته للهيئة القضائية ، سواء بصفته نائب الرئيس الاعلى لمجلس القضاء ، او ممثلا لوزارة العدل ، امر يخرج عن نطاق الخصومة المطروحة . لان الخصومة فى شأن عدم الاعتداد بضبط مصنف صدر قرار بضبطه ، خصومة عينية ، موجهة الى الامر ذاته ، والقاضى ليس خصما فى الدعوى ، حتى يختصم بذاته والا لوجب ان يختصم كل قاض فى كل طعن يرفع عن حكمه .

ولا يمكن ان توجه الدعوى الى مجهول فى خصومه ، مطلوب فيها عدم الاعتداد بقرار وقتى ، بل يتعين ان توجه الى من له صفة متعلقه بالامر .

واذا كان فعل الضبط ، يصدر بأمر من رجال الضبطية القضائية واقراره يصدر من النيابة العامة ، وتأييد يصدر بقرار من رئيس المحكمة المختصة ، فان الخصومة فى شانه اما ان توجه الى النائب العام واما ان توجه الى وزير العدل ، واختصام كليهما صحيح ، لان لكليهما صفة تغنى عن صفة الاخر ، على نحو سوف يبين من ذلك عند مناقشة طبيعة القرار المدعى بعدم الاعتداد به .

ثانيا :الرد على الدفع بعدم جواز نظر الدعوى لسابقة الفصل فيها :

اما الدفع الثانى ، وهو الدفع بعدم جواز نظر الدعوى لسابقة الفصل فيها فيرد عليه انه ليس صحيحا ما يقول به الدفاع عن الحكومة من ان القرار الصادر من رئيس المحكمة بتأييد امر الضبط ، يعتبر حكما يحوز قوة الامر المقضى به او حجيته ، لانه بحكم النصوص ذاتها قرار وقتى ومسلم ان القرار الوقتى لا يحوز قوة الامر المقضى فيه ، لانه لا يفصل فصلا باتا وحاسما فى الخصومة المطروحة عليه .

ذلك ان المادة ١٩٨ عقوبات ، لم تقف عند حد صدور امر رئيس المحكمة بتأييد امر الضبط او بالغائه ، بل هى تتحدث عنه ، باعتباره مرحلة من مراحل لم تتم لان صدر النص يقول :

« اذا ارتكبت جريمة ، باحدى الطرق المتقدم ذكرها .... » والقرار الذى يصدر من رئيس المحكمة ، لا يعتبر حكما فى جريمة لان الجريمة لا يحكم الا بالعقوبه المنصوص عليها فى القانون » .

وكذلك جاءت الفقرة الرابعة ، من ذات المادة ١٩٨ بعد حديثها عن قرار رئيس المحكمة لتقول :

« ويؤمر فى الحكم الصادر بالعقوبة ، اذا اقتضى الحال بازالة الاشياء التى ضبطت او التى قد تضبط فيما بعد او اعدامها كلها او بعضها » .

ومعنى هذه الفقرة ، ان الجريمة المشار اليها فى صدر النص ، مرتبطة بأمر اخر هو صدور حكم بالعقوبة فى شأنها .

ومعنى ذلك ان كل ما يتضمنه فعل الضبط ، امرا او قرارا بتأييد الامر ، هو مرحلة فى شأن جريمة مسندة الى صاحب الفعل الذى ورد عليه امر الضبط ، والحكم الصادر بالعقوبة ، هو وحده الذى يعد فاصلا فى الخصومة ويحوز قوة الشيء المقضى فيه .

اما ما عدا ذلك من اجراءات سواء صدرت من رجال الضبطية القضائية او عضو النيابة ، او رئيس المحكمة فكلها لا تعدو ان تكون اجراءات وقائية ، مؤقته لا تندرج فى عداد الاحكام التى تحوز قوة الشيء المقضى فيه .

ولا يعرف القانون الجنائى ، حكما ، غير البراءة ، والاحكام بالادانه ، واحكام الادانة يتعين ان تكون بعقوبة او بتدبير منصوص عليه فى قانون العقوبات ، على سبيل الحصر ، وليس من بينها الضبط . بل ان العقوبة التى ترد على الاشياء المؤثمة حيازتها هى المصادرة على النحو المنصوص عليه فى الباب الثالث من الكتاب الاول من قانون العقوبات عامة والمادة ٢٤ فقرة رابعة بصفة خاصة ، وما لم يصدر حكم بالمصادرة ، يبقى حق الاسترداد على المضبوطات قائما .

فالتسوية بين الضبط والمصادرة ، قول خاطىء يخالف الاساس الذى بنى عليه تعداد العقوبات حصرا ، وهو من الاسس الدستورية التى لا يجوز مخالفتها .

اذا لا يجوز توقيع عقوبة بغير نص ، والقول بان الضبط عقوبة هو قول مخالف لقانون العقوبات وللدستور .

فاذا كان الثابت ان تهمة لم توجه الى المدعى حتى الان ولم يجر معه اى تحقيق بمعرفة النيابة العامة وبالتالى لم يقدم فى محاكمة ولم يصدر عليه حكم بالعقوبة فان القول بوجود حكم سابق يحوز قوة الشيء المقضى فيه ، يعتبر قولا لا يستند الى اصل ثابت فى الاوراق ، ويكون على غير اساس — من القانون الامر الذى يحق لنا معه ان نلتمس من المحكمة الموقرة ، القضاء برفضه .

ثالثا : فى الدفع بعدم الاختصاص :

اما عن الدفع بعدم اختصاص المحكمة لان الاختصاص فى التصرف فى الاشياء المضبوطة مرده الى محكمة الجنح المستانفة منعقدة فى غرفة المشورة .

فهذا الدفع مردود لان المادة ١٠٣ من قانون الاجراءات الجنائية التى يستند اليها السيد محامى الحكومة قد وردت فى الفصل الخامس المعنون « فى التصرف فى الاشياء المضبوطة والذى — تصدره المادة ١٠١ التى تنص على انه « يجوز ان يؤمر برد الاشياء التى ضبطت اثناء التحقيق ولو كان ذلك قبل الحكم مالم تكن لازمة للسير فى الدعوى او محلا للمصادرة » وجاء فى المذكرة الايضاحية انه قصد بذلك « التيسير على الافراد فى استرداد اموالهم التى استوجبت ضبطها تحقيق القضايا الجنائية او الحكم فيها ، وذلك من غير حاجة الى رفع دعاوى امام المحكمة المدنية تكبدهم المشاق والنفقات وتخفيفا لاثر الجريمة على المجنى عليه . وروعى فى الوقت نفسه الا تزحم دور المحاكم بأشياء لم يبق موجب لحفظها بها .

ويشير اساتدة القانون الجنائى الى مظاهر هذا الرد كاعادة المال المستولى عليه عن طريق الجريمة الى مالكه او حائزه كما هو الحال فى جرائم سلب مال الغير . ومنها ايضا الحكم ببطلان السند المزور او ذاك الذى وقعه المجنى عليه كرها عنه . ومنها ان يطلب غلق محل خطر فتح بدون ترخيص .

وهذا ما عناه قانون الاجرءات الجنائية بالرد تخفيفا على المجنى عليه ولا يمكن عقلا او منطقا ان تمتد النصوص الخاصة بالتصرف على الاشياء المضبوطة تشمل الحالة المعروضة على عدالتكم بالمصنف موضوع الضبط وهو موضوع الدعوى الجنائية اذا اقيمت الدعوى الجنائية وهو موضع المصادرة اذا صدر حكم بالعقوبة .

يضاف الى هذا ان القول بأختصاص محكمة الجنح المستأنفة منعقد ، فى هيئة غرفة مشورة فى

خصوص هذه الدعوى هو قول متقول عن موطنه لان مناط اختصاص هذه المحكمة ان يكون ـــ الضبط تم ، اثناء التحقيق في شأن جريمة موجهة الى شخص معين بذاته حددت فيه التهمة وصفا وقيدا ما يؤكد ورود المادة ١٠٣ من قانون الاجراءات في الفصل الخامس من الباب الثالث من قانون الاجراءات الجنائية المعنون « فى التحقيق ... » ويؤكد هذا المنطوق المادة ١٠١ اجراءات فى قولها « ويجوز ان يؤمر برد الاشياء التى ضبطت اثناء التحقيق » وهو امر لا يتوفر فى دعوانا من قريب او بعيد .

ومن ثم يكون الدفع بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى على غير سند من القانون خليقا بالرفض .

واذا كنا قد تناولنا فى هذا الجزء من المذكرة الرد على دفوع الحاضر عن الحكومة فهذا بصفه عامة لاننا سنستطرد فى الرد عليها خلال اجزاء اخرى من هذه المذكرة باعتبار ان الدعوى تدور علة وسببا حول هذه الدفوع .

طبيعة الامر الذى صدر عن السيد رئيس محكمة جنوب القاهرة :

اولا قدمنا ان الامر الذى اصدره رئيس محكمة جنوب القاهرة بتاريخ (٣ / ٨ / ١٩٨٠) قد اصدره بما له من سلطة ولائية اداريه حتى مع افتراض صحة موضوعه فان شأنه شأن الاوامر الولائية الاخرى .

ومثل هذه الاوامر لا يمكن ان يكون لها صفة الدوام وقد عنى المشرع بتأكيد ذلك فالاوامر على عرائض ـــ وهى اهم صور الاعمال الولائية تسقط اذا لم تقدم للتنفيذ فى ظرف ثلاثين يوما من تاريخ صدورها كما ان للمتضرر منها ان يرفع دعوى اصلية بطلب بطلانها او عدم الاعتداد بها . ذلك ان الامر هو تصرف ولائى باجراء تحفظى لايصح ان يبقى سلاحا مسلطا يشهره من صدر له الامر فى وجه خصمه فى اى وقت يشاء (المرافعات المدنية والتجارية ـــ الدكتور احمد ابو الوفا ص ٦٩٠) .

وقد انتهى الفقه المصرى الى التأكيد على ان الاعمال الولائية متنوعة لا تمثل الاوامر على العرائض سوى احدى صورها . (عبد الباسط جميعى ـــ سلطة القاضى الولائية بند ١١٦ ص ٦٢٠، ٦٣١ دكتور فتحى والى ـــ الوسيط فى قانون القضاء المدنى دراسة قانون المرافعات المدنيه والتجارية واهم التشريعات المكملة لها ص ٣٩ بند ١٨) .

كما ان الفقه المصرى على اتفاق ايضا بان القواعد التى نص عليها المشرع فى باب

الاوامر على العرائض والمواد من ١٩٤ الى ٢١٠ من المرافعات التجارية تطبق فى الاحوال التى لا يرد فيها نص خاص بشأن اجراءات او مواعيد او اوضاع اخرى تخالف هذه القواعد العامة . فكلما اريد بحث حاله معينة وجب اولا الرجوع الى النصوص الخاصة فان لم توجد نصوص خاصة طبقت هذه القواعد (.. المرافعات التجارية والمدنية ... الدكتور ابو الوفا ص ٦٩٢ و ٦٩٣) . ذلك ان قانون المرافعات يعد القانون العام للاجراءات القضائية وغير القضائية (التى لا تتصل بخصومة قائمة امام القضاء) بمعنى انه يتعين الرجوع اليه اذا شاب القوانين الاجرائية الاخرى نقص او غموض او ابهام (الدكتور احمد ابو الوفا — المرافعات المدنية والتجارية ص ١٤ و ١٥) .

ثانيا ان العمل القضائى الصادر فى خصومة التحقيق يحوز حجية الامر المقضى اما الفعل الولائى لا يحوز حجية الامر المقضى به فانه يمكن رفع دعوى اصلية بطلب بطلانه او عدم الاعتداد به (الدكتور فتحى والى ... دراسة قانون المرافعات المدنية والتجارية واهم التشريعات المكملة لها بند ٦ ص ٤٦ و ٤٧ وانظر ايضا للمؤلف نظرية البطلان بند ٢٤٢ ص ٦١٨) .

ثالثا يعرف الفقه الحكم بانه « قرار تصدره المحكمة فى خصومة مطروحة عليها طبقا للقانون فصلا فى موضوعها او فى مسألة يتعين حسمها قبل الفصل فى الموضوع .

وإذا استعنا بموضوع الحكم على التعريف به قلنا فى موضوع واقعة او مجموعة من الوقائع وقد تكون هذه الواقعة هى سبب الدعوى فيكون الحكم فاصلا فى الموضوع ومثال لذلك الحكم القاضى بالبراءة او بالادانه ، وقد يكون موضوعه واقعة يتعين الفصل فيها قبل ان يعرض القاضى للواقعة سبب الدعوى فيكون الحكم سابقا علي الفصل فى الموضوع .

وبذلك فان الحكم الفاصل فى الموضوع يخلع وصفا قانونيا معينا على الفعل المسند الى المتهم ويقضى بذلك ببراءته او ادانته وبذلك يحوز قوة انهاء الدعوى الجنائية وحجية الشيء المقضى به .

اما الاحكام غير المفصلة فى الموضوع فانها لا تحسم اصل النزاع ولا تعدو ان تكون منظمة لاجراءات النظر فيه وان اخرجته احيانا من سلطة القضاء الذى اصدرها فهى تبقيه محلا للبحث الشامل امامه وامام القضاء غيره . ومن هذه الاحكام الوقتية التى تستهدف صيانه مصلحة لاحد الخصوم مهددة بالخطر عن طريق اجراء عاجل لا يمس موضوع الدعوى . وهذه الاحكام لا تحوز حجية الشيء المقضى به لانها ليست لها قوة انهاء الدعوى الجنائية .

يقطع فى ذلك فى خصوص دعوانا هذه ان الفقرة الأولى من المادة ١٩٨ عقوبات نصت على انه « اذا ارتكبت جريمة باحدى الطرق المتقدم ذكرها (اى المنصوص عليها فى المواد السابقة) كما نصت الفقرة الثالثة من المادة سالفة الذكر على انه « يؤمر فى الحكم الصادر بالعقوبة » . ونصت الفقرة الرابعة على انه للمحكمة ان تأمر ايضا بنشر الحكم الصادر بالعقوبة ... الخ » مما يستبين منه ان الامر الصادر بتاييد امر الضبط او الغائه هو امر يسبق المحكمة الجنائية وانه بذلك سواء كان امرا ــ كما نصر على القول ــ ام حكما ــ كما ذهب الى القول ممثل الحكومة فهو لا يحوز قوة انهاء الدعوى الجنائية ــ وبذلك لا يحوز حجية الشيء المقضى به مما يجوز معه الرجوع عنه والقضاء بعدم الاعتداد به .

وقد استقرت احكام محكمة النقض فى تحديد مفاد نص المادة ٤٥٤ اجراءات انه يشترط لصحة الدفع بقوة الشيء المحكوم فيه فى المسائل الجنائية بما يتعين معه الامتناع عن نظر الدعوى .

١ ــ ان يكون هناك حكم جنائى نهائى سبق صدوره فى محكمة جنائية معينة وان يكون بين هذه المحاكمة التاليه التى يراد التمسك فيها بهذا الدفع اتحاد فى الموضوع والسبب واشخاص المتهمين .

٢ ــ ان يكون الحكم صادرا فى موضوع الدعوى سواء قضى بالادانه وتوقيع العقوبة او بالبراءة ورفض توقيعها (نقض ١١ / ٦ / ١٩٧٣) من ١٢ ــ ١٥٢ ــ ٧٣٢ رقم ١٠٩ لسنة ٤٣ قضائية) .

ويستبين من مراجعة الدفوع التى تقدم بها الحاضر عن الحكومة انه اراد ان يلوى بمنطوق المادة ١٩٨ على غير مقصود المشرع مسقطا من حسابه ان هذه المادة تواجه من الجرائم التى تقع بواسطة الصحف وغيرها . وان قانون الاجراءات الجنائية قد عقد الاختصاص فى مثل هذه الجرائم التى تقع بواسطة الصحف او غيرها من طرق النشر لمحكمة الجنايات سواء اكانت هذه الجرائم افعالا تعد جناية ام جنحة فنصت المادة ٢١٦ (٢) من قانون الاجراءات الجنائية على « ان تحكم محكمة الجنايات فى كل فعل يعد بمقتضى القانون جناية وفى الجنح التى تقع بواسطة الصحف او غيرها من طرق النشر .

فمحكمة الجنايات هى المختصة بتوقيع الجزاء على مخالفة القاعدة القانونية اذا تحققت من وقوع هذه المخالفة وحكمها هو الذى يحوز حجية الشيء المحكوم فيه والقرار الصادر من رئيس محكمة جنوب القاهرة وان اخذ شكل الحكم وصورته واسهب واستطال واستنطق واعتصر العبارات ودلل ووصف ــ وهذا ابتداع جديد لم يجر عليه تقليد قضائى سابق فانه رغم هذا لا يعتبر حكما بالمعنى الحقيقى ولا يخرج عن كونه اجراء وقتيا او احتياطيا او تحرزيا اتخذه رئيس المحكمة بمقتضى سلطته الولائية التى يستمدها من الفقرة الثالثة من المادة ١٩٨ عقوبات . ذلك ان الحكم بالمعنى الحقيقى هو الذى يصدر من المحكمة المختصة بالفصل فى الجريمة وهو محكمة الجنايات ــ وحكمها هو وحده فى هذا الخصوص الذى يحوز قوة الشيء المقضى به .

ومن هنا تأتى صياغة المادة ١٩٨ بين الامرين مخصصة الفقرة الثانية للاجراء الوقتى والفقرة الثالثة للعقوبة التى يدخل توقيعها في اختصاص المحكمة الجنائية .

ويؤكد هذه المفارقة فى الحكم بين الامرين ، الاجراء الوقتى والحكم الجنائى استخدام تعبير الضبط والاشياء المضبوطة فى المادة ١٩٨ عقوبات فى سياق اختصاص المحكمة الابتدائية واستخدام عبارة مصادرة الاشياء المضبوطة فى سياق محكمة الجنايات او الجنح حيث نصت المادة ٣٠ عقوبات على ان « يجوز للقاضى اذا حكم بعقوبة او جنحة ان يحكم بمصادرة الاشياء المضبوطة التى تحصلت فى الجريمة .

وهذه المفارقة هى التى تتفق مع مقتضيات الدستور والقانون والاحكام العامه فهذا اختصاص رئيس المحكمة الابتدائية يقف عند حد الاجراء التحفظى ـــ كما سبق القول وهو تاييد الضبط الادارى أما المصادرة فلا تجوز الا بحكم قضائى (مادة ٣٦ من الدستور) والحكم القضائى فى الخصومة المعروضة يصدر من محكمة الجنايات كما ان المادة ٢٤ من قانون ـــ العقوبات قد نصت على ان المصادرة هى عقوبة من العقوبات التبعية وقد جاءت هذه المادة فى القسم الثانى من الباب الثالث المعنون تحت « قسم العقوبات التبعية » نصت المادة ٣٠ عقوبات على ان القاضى الجنائى (فى الجنايات والجنح) هو الذى يحكم بعقوبه المصادرة .

وهذا السياق وحده هو الذى يمكن ان تؤول به المادة ١٩٨ عقوبات اما التأويل الذى ذهبت اليه الحكومة فى مذكرتها فمعناه النهائى ان تاييد امر الضبط من جانب رئيس المحكمة دون نظر الدعوى الاصليه هو نوع من انواع المصادرة التى تحوز قوة الشىء المقضى به والتى يمتنع على المدعى التعرض له . هذا التاويل يجعل المادة ١٩٨ مادة غير دستورية لان من شأنه ان يعطى الاختصاص بعقوبه المصادرة لغير القاضى الطبيعى الذى حدده القانون .

وقد قضت محكمة النقض فى حكمها الصادر فى ٣ / ٣ / ١٩٥٦ بان المصادرة عقوبة اختيارية تكميليه لا يجوز الحكم بها الا على شخص تثبت ادانته وقضى عليه بعقوبة اصلية (مجموعة احكام النقض ص ٧ رقم ١٢٢ ص ٤٢٢) .

واذا كان الحكم بالعقوبة التى يدخل فى ولايه القضاء الجنائى والذى يحوز حجية الشىء المحكوم به قد اجاز القانون الطعن فيه بالاستئناف او النقض فانه لا يقبل من الحاضر على الحكومة ان ينكر على المدعى حقه فى استخدام الدعوى بطلب عدم الاعتداد بقرار اصدرته المحكمة فى حدود اختصاصها الولائى . واذا كان الحكم الصادر من محكمة الجنايات لا يعتبر عنوانا للحقيقة اذا قدم فى شأنه طعن فكيف يقبل القول فى دفع الحاضر عن الحكومة ان قرار تاييد الضبط الصادر من محكمة جنوب القاهرة بجلسة ٣٠ / ٨ / ١٩٨٠ هو عنوان الحقيقة فيما يتعلق بمحتوى الكتاب ؟ وثابت من سياق نص المادة

١٩٨ عقوبات ان قرار تاييد امر الضبط ليست له حجية امام المحكمة الجنائية ولا يعتبر عنوانا للحقيقة ومن ذلك يتضح بيقين ان الامر الصادر من رئيس المحكمة لا يخرج عن كونه اجراء وقتيا اصدره رئيس المحكمة بمقتضى سلطته الولائية .

الجزء الثالث : الضبط والامر الوقتى بتأييد الضبط مخالفة صريحة للدستور :

طالما اننا بصدد بحث دستورى ومصنف علمى حول الدستور (١٩٧١) وحول الممارسة الدستورية فى التطبيق فان هذا البحث العلمى محصن من اى مصادرة بحكم المادة ٤٩ من الدستور التى تنص على ان :

« تكفل الدولة للمواطن حرية البحث العلمى والابداع الادبى والفنى والثقافى » وجدير بالملاحظة ان حرية البحث العلمى مطلقة من اى قيود ... وهى حرية مكفولة بغير حدود ... لذلك حرص المشرع الدستورى ان تأتى المادة ٤٩ من الدستور خالية من عبارة التحفظ التقليدية التى اوردها الدستور فى مواد اخرى عديدة ... وهى عبارة (فى حدود القانون) .

وهذا الحكم يتفق مع طبيعة النظام الديمقراطى الذى عناه الدستور فى المادة الاولى منه فلا يوجد فى المجتمع الديمقراطى انسان معصوم من الخطأ ولا نظام بشرى معصوم من النقص ونظم البشر سياسية واجتماعية وقانونية او اقتصادية وسائل نظمها العقل

ولما كان احتمال الخطأ او النقص ملازما لكل قول يقال ولكل عمل عمل او يعمل ، فان نشاط العقل فى بحث ما هو موجود ومراجعته وتصحيحه ومحاوله تحسينه لا يمكن ان ينقطع ولا ان ينتهى لانه لا يوجد فوق هذه الارض شيء تام او كامل او نهائى .

وحرية الفكر — كما يتفق الشراح — ترتكز على الايمان بالعقل الذى يلازمه الايمان بالتطور والتقدم .

والايمان بالعقل يقضى التسامح ، اى التسليم للغير بحق الاعتراض والمخالفة فى الرأى ، ذلك لان التسليم بان عقل الفرد عرضة لان يخطيء ويصيب ، معناه ان كل رأى فيه احتمال قليل او كثير للخطأ او للصواب .

لذلك لا يحق لبيئة تؤمن بالعقل على هذا النحو ان تصادر رأيا لانه لا يوافقها اذ الرأى المطلوب مصادرته قد يكون فيه صواب ولو قليل ، والرأى السائد ، قد يكون فيه خطأ او نقص ولو قليل .

والديمقراطية تفترض ان كل شيء فيها عرضة للتحول والتعديل والتغيير تبعا لتطور مطالب الناس وحاجتهم وشعورهم بها الا شيئا واحدا لا يلحقه الالغاء او التعديل بل يبقى ما بقيت الديمقراطية وهو المناقشة العلنية الحرة القائمة على حرية الفكر لان وجود الديمقراطية يتوقف على هذه المناقشة .

وفى تأكيد هذه المبادىء قول مأثور اطلقه فولتير فى القرن الثامن عشر « قد اختلف فى الرأى ولكنى على استعداد لان ادفع حياتى ثمنا لحقك فى الدفاع عن رأيك » .

فحرية الفكر اداة تقويم يستطيع بها الفرد ان يعمل على تقويم الميل او الخطأ او النقص اوالقصور او العجز او الفساد فى القائمين على الشئون العامة ، او فى الكيفية التى تسير عليها النظم العامة او فى وظيفة هذه النظم نفسها او فى تكوينها .

فالفرد مكلف او قل مندوب الى ان يقدم رأيه فى حدود وسعه وحظه من الاستنارة للمجتمع فيجب ان يمكن من ذلك على اتم الوجوه اذا اريد منه ان يؤدى واجبه على الوجه الاتم .

وما الحضارة فى شتى صورها الا لباب العقول فان مخالفة المخالفين كثيرا ما تفيد العلم والفن وسلامة الحكم وتقدم الحضارة ، اضعاف ما تفيد موافقة الموافقين .

ولا يمكن ان توجد حرية الفكر نقية خالصة من الشوائب الا فى بيئة وظروف مصطنعة اى فى « المعمل » كما يقول اصحاب الكيمياء ، اما فى مجرى الحياة المعتاد الطبيعى ، فانها دائما ممزوجه بشوائب قليلة او كثيرة ، كالهواء الطبيعى الذى نتنفسه ، ونحيا فيه نجد انه لا يخلو من شوائب ضارة فى ذاتها وجراثيم مؤذية بطبعها ، وليس يرفض الحرية خوفا من شوائبها الا مجتمع معتل كما لا يرفض التعرض للهواء الطبيعى الا مريض .

(انظر كتاب فى جرائم النشر ــ حرية الفكر ــ الباب الثالث مضمون حرية الفكر تأليف الاستاذ محمد عبد الله) .

الجزء الرابـــع

الخطأ الذى شاب الامر الوقتى بتأييد الضبط :

خلط الامر الوقتى المطعون عليه بين الكتابات التى عنتها المادة ١٩٨ من قانون العقوبات ، وبين المصنفات الادبية والفنية العلمية التى نظمت شأنها احكام قانون حق المؤلف رقم ٣٥٤ لسنة ١٩٥٤

وكان من نتيجه هذا الخلط صدور الامر الوقتى على هذا النحو المعيب المستوجب لعدم الاعتداد به .

ذلك انه بمراجعة القرار الذى امر فيه السيد رئيس محكمة جنوب القاهرة بتاييد امر الضبط يتضح الخلط بين الجريدة والكتابات الصحفية والتى عناها الحكم الوارد فى المادة ١٩٨ عقوبات والتى قد يسمح الوقت المحدد فى هذه المادة بالساعات او الايام الثلاثة للقاضى بالحكم عى ظاهر الاوراق دون التغلغل فيى الموضوع . خلط بين طبيعة الجريدة والكتابات الصحفية وما في حكمها وبين المصنفات العلمية التى تحتاج الى وقت وجهد ورويه حتى فى الحكم على ظاهرها فما بال اعتصارها واستنطاقها وقيد ما فيها من جرائم وتحديد وصفها القانونى .

والمصنف محل النزاع يتعرض لقضايا سياسية واقتصادية ودستورية وقانونية ويستخدم تعبيرات فنية جرت بها اقلام وكتابات فقهاء واساتذه القانون العام كما هو واضح من المراجع المشار اليها فى هذا المصنف . وليس مقالا او خبرا صحفيا او منشورا يطمئن القاضى على الحكم على ظاهرها .

واذا كانت الهيئة الموقرة ستثبت من مطالعة الكتاب وحتى من ظاهره انه مصنف علمى رصين فانه قد يكفينا الآن ما جاء فى صلب القرار الوقتى الذى اصدره السيد رئيس محكمة جنوب القاهرة من عرض المصنف الذى قرر تأييد طلب ضبطه .

فقد جاء فى مقدمة القرار الوقتى الذى يقع فى خمس عشرة صفحة فولسكاب ما ياتى :

« وحيث انه بمطالعة المؤلف المتحفظ عليه تبين انه يقع فى ٣١٩ صحيفة وتشمل موضوعاته ثلاثة فصول غير المقدمة والكلمة الختامية ـــ حوى الفصل الاول حديثا عن النظام السياسى ونظام الدولة ـــ الديمقراطى ـــ ديمقراطية السلطة التنفيذية ـــ احادية السلطة التنفيذية وازدواج السلطة . وحوى الفصل الثانى اربعة مباحث المبحث الاول عن الاساس الاقتصادى والمبحث الثانى عن عناصر النظام الاقتصادى من تنمية شاملة مخططة وسيطرة الشعب على كل ادوات الانتاج وعلى الملكية وانقسم هذا المبحث الى ثلاثة فروع الفرع الاول عن الملكية العامة وملكية الشعب القطاع العام والفرع الثانى عن الملكية التعاونية والفرع الثالث عن الملكية الخاصة ـــ ملكية رأس المال غير المستغل ـــ وحوى هذا الفرع اطلالة على الماضى وصورا من استغلال الرأسمال المصرى والاجنبى وضوابط دستورية لحماية الوطن والمواطن من الاستغلال ـــ والمبحث الثانى تحدث عن قطاع رأس المال المشترك والقطاع الاجنبى وذلك فى فرعين اولهما الدستور والقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ باستثمار المال العربى والاجنبى والثانى حوى نظرة على المشروعات المشتركة والاجنبية فى قطاعى الصناعة والمال والمبحث الرابع تحدث عن ادیمقراطية الانتاج والخطة والقطاع العام وشمل الفصل الثالث المعنون بالنظام القانونى مبحثين ـــ المبحث الاول عن

الاستفتاء الشعبى وانقسم الى اربعة فروع الفرع الاول ـــ عن الاستفتاء على القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ ، بحماية الوطن والمواطن والفرع الثانى عن الاستفتاء على مبادىء حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى وعن السلطات المطلقة للمدعى العام لاشتراكى فى مجال تطبيق القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بحماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى ـــ وعن المدعى العام الاشتراكى وسلطاته فيما يتعلق بالنشاط الحزبى وسلطات المدعى العام الاشتراكى بالنسبة لعضوية مجلس الشعب والفرق بين المدعى العام والمدعى العام الاشتراكى ـــ وعن عوده الى سلطات المدعى العام الاشتراكى بالنسبة لعضوية مجلس الشعب وعن المدعى العام غير المدعى العام الاشتراكى الذى عناه الدستور فى المادة ١٧٩ منه وعن مسئولية المدعى العام الاشتراكى كما شرعها الدستور ـــ وعن اختصاصات المدعى العام الاشتراكى كما سنها قانون حماية القيم من العيب وعودة الى سلطات المدعى العام الاشتراكى على اعضاء مجلس الشعب وتأثير التشريعات الجديدة على حقوق وامتيازات اعضاء مجلس الشعب ـــ والاحكام الخاصة بلجنة القيم فى اللائحة الداخلية لمجلس الشعب . وحوى الفرع الثالث الاستفتاء على معاهدة السلام المصرية الاسرائيلية وعلى اسس تنظيم الدولة تدعيما للديمقراطية وعن لماذا الاستفتاء على المعاهدة ؟ وحل مجلس الشعب دون ضرورة تقتضى الحل والتناقض بين الاستفتاء والقرار بقانون الصادر تنفيذا له والمعدل للقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام االاحزاب السياسية ونظرة على القانون المنظم للاحزاب السياسية وعلى واقع النظام الحزبى وعن امثلة من التاريخ على صناعة الاحزاب ـــ وشمل الفرع الرابع الاستفتاء على ورقة اكتوبر (مايو سنة ١٩٧٤) ونظرة عامة على نظام الاستفتاء ـــ وفى المبحث الثانى من الفصل الثالث تحدث المؤلف عن الدستور الدائم ودولة القانون واستقلال القضاء ـــ و لماذا الدستور الدائم سنة ١٩٧١ وحوى هذا المبحث فرعين اولهما عن علاقة السلطة التشريعية بالسلطة القضائية وثانيهما عن القاضى الطبيعى واسهام الشعب فى اقامة العدالة ـــ واختتم بكلمة « مصر الى اين ؟ » .

هذا ما جاء فى صلب قرار تأييد الضبط فهل يمكن ان ينصرف المعنى المقصود بالكلمات فى مفهوم المادة ١٩٨ من قانون العقوبات الى مثل هذا المصنف بهذا الوصف وبهذه الطبيعة التى سجلها السيد رئيس محكمة جنوب القاهرة فى قراره الوقتى بتأييد طلب الضبط .

والفرق كبير بين الكتابات الصحفية والمصنف او الكتاب ويصوغ هذه التفرقه العلامة ديهاميل فى كلمات تحمل المغزى القانونى والادبى فيقول :

« الكتاب ليس طعام الكتل لانها تتبع حاجتها الى المعرفة او التسلية عن غير طريقة والرجل العادى لا يجد فى الغالب من الوقت والمال والعزيمة والمثابرة والانتباه والصبر ما يسمح له بقراءة الكتاب وطاقته للاستطلاع وحظه من الفراغ يفوز بها الراديو (والتليفزيون) والسينما والجريدة والمجالس .

والواقع ان الكتاب لا يوافق التكتل لانه صديق الوحدة . وهو يغذى الفردية المحررة فالرجل الذى يبحث عنه نفسه فى قراءة قد يعثر بها فهو يختار ، يختار نفسه ، فيفلت بذلك من القوى التى تطويه تحت مذهب ما . اما وسائل النشر الاخرى الحديثة ، فهى اذا اسيء استعمالها تصبح اداه لنشر السيطرة لاتصرف الانسان الى الوحدة بل تهيئه فى مهارة لتلقى اسرار القطيع بسلاسلها ودمائها .

(ديهاميل — دفاع عن الادب ترجمة الدكتور محمد مندور ص ٤٢ الاستاذ محمد عبد الله فى جرائم النشر ص ١٦٦) .

واستخدام القانون رقم ٣٥٤ لسنة ١٩٥٤ الخاص بحق المؤلف لعبارة « المصنفات الادبية والفنية والعلمية » وهو قانون لاحق على المادة ١٩٨ من قانون العقوبات ولتعديلاتها فى سنة ١٩٤٧ تعنى ان المشرع يقصد التفرقة بين الكتابات التى وردت فى هذه المادة ، والتى تعنى بها الكتابات الصحفية ، وبين المصنفات والا لكان استخدام نفس العبارة التى استخدمها قانون العقوبات « الكتابات الادبية والفنية والعلمية » والقانون لا يهزل عندما يستخدم عبارتين مختلفتين فليست القوانين عبارات ادبية ولكنها نصوص حاكمة ينبغى للمفسر او المطبق ان يتغيّا نية المشرع فيها .

ولكن السيد رئيس محكمة جنوب القاهرة اغفل كل هذا — وغير هذا واصدر قراره الولائى ... ومصنف هذا منهجه وهذا مقصده وهذه وسيلته لا يمكن ان يتهم بمعاداة الدستور والازدراء والتشكيك فى النظام الديمقراطى فالمصلحة التى استهدف المصنف حمايتها هى الدستور ذاته وهو الشرعية الدستورية بهذا بدا وبهذا اتصل وبهذا كان ختام المصنف .

الجـزء الخامـس
شخصية المؤلف وطبيعة الكتاب المصـادر .

الكتاب موضوع اجراءات الضبط ... ليس منشورا سريا او مطبوعا من حزب سرى معارض وليس مقالا صحفيا او كتابات او صور مثيرة او مهيجة من تلك التى عنتها المادة ١٩٧ و ١٩٨ من قانون العقوبات وانما هو بحث دستورى ومصنف علمى .

وقد جاء فى المذكرة التى قدمت الى السيد رئيس محكمة جنوب القاهرة الابتدائية والتى اغفل الاشارة اليها فى قراره الوقتى بتاييد امر الضبط حول هذه النقطة ما ياتى :

« الكتاب موضوع اجراءات المصادرة ... ليس منشورا سريا او مطبوعا صادرا من حزب سرى

معارض ... وانما هو بحث علمى رفيع ... حول دستور البلاد القائم من وضع رجل قانون بارز هو الاستاذ / محمد عبد السلام الزيات الذى وقع عليه الاختيار بعد ١٤ مايو ١٩٧١ ليكون نائبا لرئيس الوزراء وامينا اول للجنه المركزية للاتحاد الاشتراكى .

لقد كان مؤلف الكتاب احد اعضاء لجنه صياغة الدستور ١٩٧١ ، ولذلك فهو من اشد الناس حماسا للدستور وحرصا على نصه وروحه وقد سجل الدكتور الزيات موقفه من الدستور بوضوح فى الاسطر الاولى من الكتاب حيث قال فى ص ١ :

« كان اعتزازى وما زال عظيما — بالدستور الدائم — دستور الحادى عشر من شهر سبتمبر سنة ١٩٧١ وقد يكون ذلك لانى حملت مسئولية اعداده فى صورته النهائية لعرضه على اللجنه المركزية للاتحاد الاشتراكى قبل عرضه على الاستفتاء العام ... وقد كنت فى ذلك الحين السكرتير الاول للجنه المركزية .

ومن ناحية اخرى فان مؤلف الكتاب من المتخصصين فى الفقه الدستورى ... ورأيه حول نصوص الدستور وتفسيرها وكيفيه تطبيقها من الاراء التى يحرص الفقهاء المتخصصون فى القانون الدستورى على معرفتها .

ولا نقول ان رأى مؤلف الكتاب ... وهو الصواب وانه الرأى النهائى فى القضايا التى تناولها ... ولكنه بيقين رأى جدير بالاستماع اليه لانه رأى واحد ممن عاشوا ولادة الدستور وصياغة نصوصه ... ومن ناحية ثالثة فان الكتاب — بحكم شخصية مؤلفه — شهادة للتاريخ صادرة من رجل عاصر عن قرب فترة تاريخية هامة فى حياة شعبنا ... وهى كلمة حق يقولها الرجل ... لوجه التاريخ ... ابراء للذمة ... وارضاء للضمير ... وهذه الكلمة ليست ملكا للشاهد بحيث يترخيص فى كتم الشهادة وهذه الكلمة ... ليست ملكا لحاكم حتى يؤذن لها ان تقال او بان تصادر ... انها ملك مصر وشعب مصر ... ملك جيلنا الحاضر والاجيال المقبلة .

كلمـــة ختاميـــة

ان هذه القضية لها ابعادها الكبيرة والخطيرة على مستقبل البحث العلمى وتمثل سابقة خطيرة تهدد انطلاقة العقل المصرى ليفكر ويراجع ويصحح ويبحث وان يجاهر بما يعتقد وان يعرب عن فكرة تنفى خطأ او تثبت صوابا او تبين حقيقة او يرفضها برهان عقلى او علمى فى حين يعلن الدستور فى صراحة ووضوح ان « النقد الذاتى والنقد البناء ضمان لسلامة البناء الوطنى » مادة ٤٨ من الدستور .

وسيبين للهيئة الموقرة من مراجعتها للكتاب المذكور انه مصنف علمى الهدف منه واضح وهو الدفاع عن الشرعية الدستورية والتزام دستور ١٩٧١ نصا وروحا ووسيلة بلوغ الهدف واضحة وهى (قوة الاقناع) وان ما جاء فى الكتاب لا يخرج فى كثير او قليل عن المناقشات والمقالات والتعليقات التى تزخر بها الصحافة فى الشهر الاخير بل ان القيادة السياسية الحالية لاتنى عن دعوة المفكرين الى المناقشة وابداء الرأى فى المسائل السياسية والاقتصادية ايمانا منها بان احتكاك الاراء وتبادل وجهات النظر واختلاف النظرة هى السبيل الذى لاسبيل غيره لاثراء العمل الوطنى واصلاح المسار وتأكيد الديمقراطية .

وبنـــاء عليـــه

نطلب الحكـــم :

اولا باختصاص المحكمة بنظر الدعوى .

ثانيا برفض الدفوع التى تقدمت بها المحكمة .

ثالثا وفى الموضوع بالحكم بعدم الاعتداد بالامر الصادر بتاييد الضبط وبحق المدعى فى نشر مصنفه وعدم التعرض له وفى كل الاحوال الزام المدعى عليهما بالمصروفات والاتعاب .

موضوعات الكتاب

ملاحق

صدر لدار المستقبل العربى
عام ١٩٨٥

- أهمية ان نتثقف يا ناس.........د . يوسف ادريس
(٢٠٧ ص — ٣٠٠ ق)
- صناعة الجهل.........د . نعمات فؤاد
(٣٣٦ ص — ٥٠٠ ق)
- لعبة الأمم فى الشرق الأوسط.........امين هويدى
(٢٨٤ ص — ٥٠٠ ق)
- التكوين التاريخى للامة العربية.........د . عبد العزيز الدورى
(٣٦٦ ص — ٥٠٠ ق)
- فى اصول السياسة المصرية.........سعد زهران
(٢٦٥ ص — ٤٥٠ ق)
- تأثير الثروة النفطية على العلاقات العربية.........د . احمد يوسف
(١٥٢ ص — ٢٥٠ ق)
- شرق النخيل (روايه).........بهاء طاهر
(١٠٤ ص — ١٧٥ ق)
- الرئيسه (روايه).........د . شريف حتاته
(٣٨٧ ص — ٤٠٠ ق)
- كتاب التجليات (جزء ٢).........جمال الغيطانى
(٢٢٨ ص — ٣٥٠ ق)
- اشعار فؤاد حداد.........فؤاد حداد
(٤٨٠ ص — ٦٠٠ ق)
- اختراق حاجز الصوت (قصص قصيره).........محمود البياتى
(٤٤ ص — ١٠٠ ق)
- الزينى بركات.........جمال الغيطانى
(٢٨٨ ص — ٢٥٠ ق)
- انفجار سكانى ام ازمة تنمية ؟.........د . ابراهيم العيسوى
(٢٩٥ ص — ٤٥٠ ق)
- اقنعة القلق (مسرحيات).........الفريد فرج
(١٢٨ ص — ٢٠٠ ق)
- ناميبيا (قضية الاستقلال الصعب).........د . ابراهيم نصر الدين
(١٥٢ ص — ٢٥٠ ق)
- مذكرات محمود رياض.........محمود رياض
(٦٣٢ ص — ٩٠٠ ق)
- ثلاثية الرفض والهزيمة.........محمود امين العالم
(١٨٤ ص — ٢٧٥ ق)
- الصحوة الاسلامية والتحدى الحضارى.........د . محمد عمارة
(١٨٤ ص — ٣٥٠ ق)
- حكاية عبد الناصر (٤ جزء) سلسلة للاطفال.........جمال سليم
(١٦٠ ص — ٣٠٠ ق)
- الديون والتنمية.........د . رمزى زكى
(٢٧٢ ص — ٥٠٠ ق)
- نحو فكر عربى جديد.........عادل حسين
(٢٨٠ ص — ٥٠٠ ق)
- طريقة المسار الحرج فى المشاريع الانشائية.........عامر الدجانى
(٢٠٨ ص — ٣٥٠ ق)
- فكر وفعل.........د . احمد صدقى الدجانى
(٢٢٤ ص — ٤٥٠ ق)
- مخطط التفتيت فى المنطقة العربية.........عونى فرسخ
(٣٠٤ ص — ٥٠٠ ق)
- فجر التصوير المصرى الحديث
(١٩٠٠ — ١٩٤٥).........عز الدين نجيب
(١٥٩ ص — ٨٠٠ ق)
- الاسلام والمرأة.........د . محمد عماره
(١٩٨ ص — ١٧٥ ق)
- الأوبك فى الاقتصاد العالمى.........ترجمة زهدى الشامى
(١٥٠ ص — ٣٥٠ ق)
- قاموس المصطلحات الناصرية.........مجموعة من الباحثين
(٢٠٨ ص — ٢٠٠ ق)
- فقر الفكر وفكر الفقر.........د . يوسف ادريس
(٢٦٤ ص — ٥٠٠ ق)
- شكاوى المصري الفصيح جـ ٣ (رواية).........يوسف القعيد
(٤٢٢ ص — ٦٠٠ ق)
- صحراء (رواية).........مركز الترجمة الفرنسي
(٤٠٠ ص — ٧٠٠ ق)
- الصياد واليمامة.........(رواية).........ابراهيم عبد المجيد
(٩٦ ص — ٢٠٠ ق)
- نهر النيل بين الماضى والحاضر والمستقبل......مجموعة من المتخصصين
(٢٨٥ ص — ٤٠٠ ص)
- من يساعد اسرائيل.........د . جودة عبد الخالق
(١٥٠ ص — ٢٧٥ ق)
- مع عبد الناصر.........أمين هويدى
(٢٧٠ ص — ٥٥٠ ق)
- ابحاث مختارة فى القومية العربية.........ساطع الحصرى
(٤٦٤ ص — ٥٠٠ ق)



□ □ يستغرق الكتاب عادة بضعة أيام بعد الانتهاء من طبعه لكى يصل الى يد قارئه . ولكن هذا الكتاب قطع الطريق من باب المطبعة الى باب المكتبة فى أكثر من خمس سنوات ! أما كيف حدث ذلك ؟ فتلك واحدة من معجزات السادات حيا وميتا ..

□ □ لقد انتهى طبع هذا الكتاب لأول مرة فى شهر أغسطس من عام ١٩٨٠ . ولأنه يتناول أوضاعنا الدستورية فلم يستطع نظام السادات « الدستورى » أن يتحمله وانتهى الأمر بمصادرة الكتاب ثم بمصادرة حرية كاتبه . واحتاج الأمر نزاعا قانونيا مطولا لخمس سنوات انتهى فى ١٩٨٥/٤/٢٢ « بقيد الأوراق فى دفتر الشكاوى الادارية وحفظها .. والافراج عن كتاب مصر الى أين » .. وعندما ذهب المؤلف لتسلم كتابه لم يكن بوسعه أن يتسلم سوى نسخة وحيدة نجت من الاتلاف المتعمد . وكانت أساسا لهذه الطبعة التى بين يديك .

□ □ لكن ماهو الشيء « المخيف » فى هذا الكتاب الذى استدعى رحلة العذاب الطويلة ليصل إلى يد القارىء .

□ □ لم يكن الكتاب سوى متابعة علمية دقيقة للتغير الذى طرأ على مصر فى الفترة من ١٩٧٠ ـــ ١٩٨٠ تعتمد على المقارنة بين مايجرى على أرض الواقع فى هذه الفترة وما استهدفه الدستور الدائم لمصر (١٩٧٧) تنطلق من المقارنة بين طبيعة الدستور باعتباره تتويجا لتجربة ثمانية عشر عاما من الثورة وتقنينا لمقومات وقيم أساسية تضمن قدرا أكبر من العدالة الاجتماعية وحماية أكثر للحقوق والحريات العامة ، وبين الممارسات التى تتم فى ظل هذا الدستور .

□ □ ولم يكن المؤلف مجرد باحث هاو فى تجربة سياسية فقد حمل مسئولية اعداد الصيغة النهائية للدستور الدائم بوصفه السكرتير الأول للجنة المركزية سنة ١٩٧١ وعايش الأحداث التى مرت بالبلاد وأغنى مُولفَهُ بالخبرة العملية والنظرية معا .

□ □ وسواء كان موضوع الكتاب أو مؤلفه هو ما أثار مخاوف نظام السادات ـــ فقد مضى الذين صادروا الكتاب ـــ وبقى الكتاب كلمة حق تقال ..

دار المستقبل العربى

٤١ شارع بيروت . مصر الجديدة

ت ٦٦٥٩٠٠ القاهـــــرة